



## **POSIÇÃO DA AEPESA**

### **ANÁLISE AO DL 102-D/2020 DE 10 DE DEZEMBRO**

#### **COMISSÃO DE AMBIENTE, ENERGIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

**3 de maio de 2021**

A Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente (AEPESA) está a acompanhar as novas medidas e peças legislativas que irão orientar as políticas de ambiente no sector dos resíduos e redefinir as consequentes atividades dos operadores especializados nesta área. No final de 2020, surgiram consultas públicas em diversas áreas estruturantes para o sector nacional de resíduos, nomeadamente uma consulta pública que agregou alterações aos seguintes diplomas:

- 1 - UNILEX: Revisão do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, que unifica o regime da gestão dos fluxos específicos de resíduos sujeitos ao princípio da responsabilidade alargada do produtor
- 2 - RGGR: Aprovação do novo Regime Geral de Gestão de Resíduos
- 3 - Aterros: Aprovação do novo regime jurídico da deposição de resíduos em aterro

#### **NOTA PRÉVIA**

Esta consulta foi realizada num prazo de apenas 15 dias, entre 6 e 20 de Novembro. Dada a complexidade dos temas vertidos nessas alterações legislativas, abrangendo áreas e temáticas da máxima importância para o setor da gestão de resíduos- urbanos, industriais, perigosos e não perigosos – considera-se que o tempo disponibilizado para análise desses diplomas foi manifestamente insuficiente. Acresce que, o processo legislativo foi invertido, na medida em que os Planos Nacionais de Gestão de Resíduos (PERSU, PERNU e do PNGR), encontravam-se naquela data em consulta pública e até à data ainda não foram sequer aprovados.

Na sequência deste processo, foi publicado a 10 de dezembro uma nova legislação que agrega os três temas base da consulta pública – UNILEX, RGGR e Aterros - no Decreto-Lei n.º 102-D/2020. Este diploma veio a ser posteriormente retificado pela declaração de retificação n.º 3/2021 de 21 de Janeiro que em muitos pontos não se limita a retificar o diplomas mas sim a proceder a alterações de redação que tornam o documento ininteligível. A AEPESA considera que este processo decorreu de forma muito incongruente e denota fragilidades processuais, cujos resultados e impactos a associação ainda não teve capacidade de avaliar em profundidade, dado que o relatório da respetiva consulta pública ainda não foi apresentado. A análise deste documento é de extrema importância no sentido de se aferirem se as principais preocupações levantadas pelas 211 participações se encontram vertidas na nova legislação e quais os impactes da alteração desta legislação, em todo o setor.

Com efeito, a revisão do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro (UNILEX), a aprovação do novo Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR), a aprovação do novo regime jurídico da deposição de resíduos em aterro, consubstancia alterações vastas e profundas que abrangem a gestão de resíduos, quer urbanos e não urbanos, perigosos e não perigosos, elétricos e eletrónicos, a deposição em aterro e a taxa de gestão de resíduos (esta última já sofreu nova alteração após a publicação do decreto-



lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro). Acresce ainda como acima referido, que, a publicação desta legislação, na sequência do referido processo de consulta de pública, sem o encerramento formal do mesmo (o relatório de consulta pública continua sem ser publicado), traduz uma inversão do processo legislativo na medida em que ainda não foram também publicados os instrumentos nacionais de planeamento em matéria de gestão de resíduos (PNGR, PERNU, PERSU).

A AEPSA já reiterou o pedido do Relatório da Consulta Pública da nova legislação aos diferentes órgãos de decisão, porque somente com uma análise profunda desse relatório será possível à associação estruturar de forma mais completa e correta a sua posição. Porém, a AEPSA continua a aguardar o referido relatório.

À data da presente análise ainda não tinha sido divulgado o relatório de consulta pública, o que se considera preocupante para o trabalho de análise do sector, bem como para os trabalhos de apreciação parlamentar que foram aprovados no Plenário do passado 25 de março.

Verifica-se que a posição do Governo tem sido em aprovar de forma avulsa uma série de estratégias como a Estratégias Nacional para os Biorresíduos, o Plano de Ação dos REEE, o Plano Nacional de Aterros – sem, contudo, ter aprovado de forma prévia o Plano Nacional de Gestão de Resíduos 2030, o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos, e o Plano Estratégico para os Resíduos Não Urbanos. Assistimos, pois, a uma incontornável inversão do processo de planeamento sem prévia auscultação e articulação com o setor.

O Governo optou por vir apresentando e aprovando, medidas operacionais, de forma difusa e avulsa, sem a exigência de uma linha condutora, sem o esforço de alinhamento e de coerência entre políticas e planos, entre objetivos macro e ações, entre metas temporais e prazos de cumprimentos, entre a macrogestão de recursos disponíveis e alocação de financiamento a projetos avulsos.

O mercado precisa de estabilidade a médio e longo prazo, e os investidores são avessos a surpresas. A instabilidade legislativa é motivo de preocupação e um dos fatores críticos para a nossa competitividade no momento atual bem como no cenário de recuperação da economia pós pandemia Covid-19. A lição não tem vindo a ser aprendida, sendo repetidas as alterações, quer via Orçamento do Estado quer via legislação avulsa.

Importa salientar que o Orçamento do Estado para 2021 apresenta alterações significativas a nível dos poderes regulatórios da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos designadamente e quanto á fixação da tarifa. São determinantes a transparência, a estabilidade e a previsibilidade do quadro regulatório e legislativo no sentido de conferir segurança e confiança aos agentes do mercado. Esta alteração “à boleia” do orçamento, é infelizmente o contrário do que deve o Estado fazer em matéria de políticas públicas, assim como a inversão de planeamento de políticas públicas, atrás referido.

Da reflexão realizada a AEPSA identificou a necessidade de alteração de determinadas disposições, propõe nova redação para os preceitos abaixo referidos acompanhada, por vezes, da respetiva sustentação e fundamentação técnica.

Neste contexto passamos a enunciar em detalhe a nossa posição.



## **1. CONSIDERAÇÕES GERAIS E RESPECTIVA FUNDAMENTAÇÃO**

**1** – Os novos diplomas ao serem, em muitas situações, ambíguos e sem uma clara definição da resolução, potenciam a discricionariedade e a falta de transparência dos processos. O Governo tem vindo a anunciar a intenção de criar uma estratégia baseada na maior simplificação dos processos, contudo, estes diplomas contrariam em absoluto esse princípio e transformam-se numa teia ainda mais burocrática e complexa.

**2** – Discricionariedade de remeter vários assuntos para decisão do Presidente da CAGER, nomeadamente os explanados nos artigos 18 e 23 do UNILEX, sobre regras aplicáveis aos mecanismos de alocação e compensação, incluindo as respetivas fórmulas de cálculo. Para todos os efeitos foi criado um novo órgão de decisão unipessoal, o que não faz qualquer sentido do ponto de vista da AEP SA.

**3** – Pese embora a nova legislação consagrar a proibição das Entidades Gestoras participarem no capital social de terceiras entidades, a fim de evitar conflitos de interesses, ela é omissa relativamente às situações já existentes, que terão que ser resolvidas. Ainda a este propósito a legislação, ao referir apenas proibições de participação de capital, parecer incluir apenas na proibição, a participação em sociedades comerciais, permitindo que aquelas entidades tenham participações em associações, comissões consultivas, etc., o que parece configurar igualmente conflitos de interesse.

**4** – Grande preocupação na gestão arbitrária das verbas alocadas ao Fundo Ambiental, sem controlo e sem escrutínio. As verbas resultantes da TGR e da TRH não estão a ser aplicadas conforme previsto na respetiva legislação, configurando-se como impostos “encapotados”. A distribuição de verbas arrecadadas com TGR apresentam como destinatários organismos do estado, bem como municípios, mas omite na integra o sector privado que também é responsável por parte das verbas arrecadadas com TGR. Assim é premente incluir o setor privado como entidades beneficiárias da distribuição de TGR, como por exemplo para investimentos e implementação de medidas conducentes ao desvio de resíduos recicláveis de aterro.

**5** - Continua sem haver uma obrigação de coordenação de posições na interpretação legal pelas diferentes CCDR, contrariamente à sugestão efetuada pela AEP SA, o que continua a potenciar o diferente e discricionário posicionamento dessas entidades ao nível do país, distorcendo as regras de licenciamento consoante a interpretação de cada entidade licenciadora. Assim considera-se pertinente definir com objetividade e clareza a interpretação vinculativa por parte da APA enquanto autoridade nacional de resíduos sempre que surjam divergências na interpretação legal ao nível do licenciamento de operadores de gestão de resíduos.

Importa também salvaguardar que as licenças atribuídas a operadores de gestão de resíduos constituem por si atos constitutivos de direitos, pelo que caso as mesmas venham a ser objeto de alteração por decisão unilateral das entidades licenciadoras ou por força da publicação de legislação que venha alterar o regime de licenciamento e exploração, deverá ser acautelado o direito à indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado. Este aspeto apresenta-se como fulcral para garantir a estabilidade e conforto na captação de investimento privado no sector nacional de gestão de resíduos.

**6** – Definição mais ambígua de resíduo urbano, o que dificulta substancialmente a identificação das responsabilidades dos diferentes operadores, promovendo a alteração na delimitação de setores entre setor publico e privado até aqui vigente, permitindo a que produtores de resíduos possam transferir a gestão de resíduos para



sistemas públicos que ao beneficiarem de apoios ao investimento conseguem praticar tarifas substancialmente abaixo do preço de mercado. A este nível considera-se que o âmbito de atuação quer dos municípios quer dos SGRU seja exclusivo aos resíduos que lhes competem e que devem focar a sua atenção, ou seja os produzidos pelos cidadãos;

**7** - As alterações significativas no que respeita à definição de resíduos urbano que inclui códigos LER, a origem, quantidade, natureza e tipologia dos resíduos, que se pretendia clarificar a definição dos mesmos, vieram trazer pouca clareza à definição e, sobretudo, retirar clareza sobre o que passa a ser da competência exclusiva dos sistemas públicos.

**8** - Ao nível da responsabilidade pela gestão de recolhas de resíduos urbanos, quer sejam recolhas seletivas ou indiferenciadas, importa salvaguardar a compatibilidade com a manutenção e transição/adaptação de contratos celebrados e vigentes entre municípios e operadores privados de modo a não prejudicar o respetivo equilíbrio económico-financeiro;

**9** - A AEPESA continua a defender uma revisão, atualização e adaptação mais eficiente da TGR para dar resposta às atuais necessidades e desafios do mercado de gestão de resíduos, no contexto da economia circular, do desenvolvimento sustentável e das metas ambientais assumidas pelo País, mas com participação efetiva dos diferentes stakeholders do setor, contrariamente à revisão definida na nova legislação, para a qual não se conhece nem o racional nem os estudos que a fundamentam e que nesta fase de Pandemia vem agravar de forma incompreensível os encargos dos cidadão e dos municípios. A recente aprovação da Lei n.º 20/2021, de 16 de abril, que define uma moratória aplicação da TGR, repondo o valor de 22,00 para 11,00€ por tonelada até à entrada em vigor do DL 102-D/2020, de 10 de dezembro (processo legislativo associado à Apreciação Parlamentar n.º 35/XIV/2.º), retrata bem o processo precipitado de aprovação e publicação do diploma, vindo dando razão às reivindicações que a AEPESA vem afirmando desde início de 2020. Considera-se que este ciclo de apreciação parlamentar ao DL 102-D/2020 possibilite a introdução de alterações substanciais no quadro legal publicado, corrigindo e revertendo medidas identificadas pelos agentes do setor privado.

De referir que o sector dos resíduos não urbanos, desprovido que qualquer fonte de apoio ao investimento de origem comunitária a fundo perdido, sendo responsável pela gestão anual de aproximadamente 10,6 Milhões de toneladas, apresenta indicadores de desempenho ambiental largamente superiores ao sector urbano, onde ainda se verifica a deposição de resíduos em aterro na ordem dos 50,5%, ao passo que o sector dos resíduos não urbanos consegue alcançar indicadores na ordem dos 9,6% (fonte APA – Plano Estratégico de Resíduos Não Urbanos 2030, dados de 2018).

É importante que as receitas arrecadadas com a TGR ajudem a reforçar a capacidade de investimento no sector privado e, acima de tudo, em tecnologias que permitam a valorização de resíduos e a diminuição da sua deposição em aterro, e nunca, de forma alguma, como apoio à produção, quer seja na operação de sistemas de recolha urbana, no tratamento de resíduos urbanos ou na redução de tarifas e prestações financeiras cobradas pelos municípios.

Assim, defende-se que o modelo de aplicação de TGR deverá ser revisto tendo em conta que o sector de gestão de resíduos urbanos (sistemas intermunicipais e multimunicipais) possui uma génese e um enquadramento totalmente distinto do sector dos resíduos não urbanos, ou seja, mecanismos distintos e diferenciados caso se esteja



perante a gestão de resíduos urbanos (sector público) ou resíduos de origem não urbana (sector privado).

Complementarmente, dado o histórico da gestão de resíduos urbanos e não urbanos, e face à ausência de soluções que permitam evitar a deposição em aterro de refugos de triagem (por exemplo refugos de TMB, refugos de operadores de triagem e reciclagem, entre outros exemplos), considera-se ser de recuperar uma fórmula legislada no passado que considerava a incidência de TGR apenas aos quantitativos de refugos e rejeitados depositados em aterros, incinerados ou co-incinerados, superiores a 30% do total de resíduos tratados nas unidades de triagem (redação do ponto 11 do artigo 58.º do Decreto -Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de Junho.

**10** - "No caso de incumprimento das metas por parte das EG's, está atualmente prevista a aplicação duma multa de 30% do valor da TGR, o que se considera manifestamente baixo e desadequado, propondo-se que deverá ser aplicada uma multa a estas entidades, que seja correspondente a 5 vezes o valor da TGR, de modo a que possa no mínimo ser igual ao custo do tratamento dos resíduos."

**11** - A possibilidade do depósito descontrolado de resíduos não perigosos, solos contaminados ou resíduos não inertes em antigas pedreiras, operações agora classificadas como "enchimento", sem qualquer controlo ou licenciamento e sem estar obrigado ao pagamento de taxa de gestão de resíduos, consubstancia um retrocesso inadmissível na gestão de resíduos, constituindo um inaceitável atentado ambiental em termos de contaminação de solos e lençóis freáticos e contraria em absoluto os princípios da economia circular. Nestes locais, que carecem de uma recuperação ambiental e paisagística deverá ser vedada a deposição de qualquer tipologia de resíduo que comprovadamente não apresente características inertes perfeitamente definidas.

**12** - Total inexistência de legislação sobre solos contaminados, pese embora ela ser referida ao longo da legislação publicada, em apreço. Salienta-se que esta legislação específica – PROSOLOS – apesar de já ter sido submetida a consulta pública e das promessas sistemáticas da tutela do ambiente, aguarda publicação, desde 2015.

**13** - Referência na legislação a controlo de odores aplicável a aterros de resíduos verificando-se, porém, total inexistência de legislação sobre parâmetros e métricas que permitam a respetiva classificação, medição e quantificação. Outros setores de impacto ambiental e social igual ou superior ao dos aterros, tais como as unidades de tratamento de águas residuais, indústria química, produção de pasta de papel, indústria pecuária, unidades de tratamento de biorresíduos, entre outras, não tiveram o mesmo enquadramento e atenção em termos de gestão de odores que este diploma veio introduzir;

De facto, para avaliar a incomodidade de odores é necessário medir as concentrações de odores emitidas e/ou avaliar os níveis de odor na envolvente das fontes, juntos aos recetores sensíveis.

No entanto, em face da inexistência de legislação ou diretrizes nacionais sobre esta matéria, a avaliação e definição de níveis de incomodidade realiza-se torna se muito ambígua a temática da incomodidade dos odores e os métodos para a sua quantificação, pelo que a sua referência em legislação como a que esta em causa, vai com toda a certeza gerar duvidas e aplicações diferentes e por isso discriminatórias para os cidadãos e empresas.



O único BREF europeu nesta matéria foi aprovado em 2019 no tocante ao tratamento biológico de resíduos. Porém é importante salientar que os BREFs não são prescritivos nem exaustivos.

**14** - Nos contratos públicos celebrados com as entidades privadas, o fator de revisão de preço é, por regra o IPC que não reflete adequadamente os aumentos sucessivos da RMMG. É por isso relevante, criar, por via legislativa um mecanismo de revisão/compensação que garanta a manutenção do equilíbrio financeiro dos contratos em vigor.

**15** - Ao nível dos Processos de determinação da admissibilidade e critérios de admissão de resíduos em aterro, verifica-se que foi introduzida uma nova tabela n.º 5 aplicável aos aterros de resíduos não perigosos (que se aplica tanto a aterros de resíduos de origem urbana como não urbana). Ora esta tabela não consta na Diretiva Aterros e desconhece-se qual o racional e impacte que possa introduzir no atual cenário, podendo inviabilizar o mercado com o bloqueio de fluxos de resíduos que ficam sem solução de tratamento imediato. A título de exemplo o parâmetro HAP (hidrocarbonetos aromáticos policíclicos) de 100 mg/kg é igual tanto se trate de um aterro de resíduos inertes ou de aterro de resíduos não perigosos. Neste sentido deverá ser eliminada a Tabela n.º 5 por não corresponder de fato a uma norma prevista na Diretiva Comunitária.

### **3 - PROPOSTA DE ARTICULADO - ANÁLISE ESPECÍFICA AO UNILEX**

#### **Artigo 55.º - A**

Responsabilidade pela gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos perigosos

*Com vista a assegurar um elevado nível de recolha seletiva e de tratamento de REEE classificados como perigosos, e sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 65.º, os produtores e detentores destes resíduos, incluindo os distribuidores e os comerciantes, estão obrigados a proceder ao seu encaminhamento para os sistemas individuais ou integrados de gestão previstos no n.º 1 do artigo 7.º.*

**Artº 61 nº 4** - É proibido (aplicável no prazo de 6 meses após publicação):

*f) A receção de REEE classificados como perigosos por operadores de tratamento de resíduos que não atuem ao abrigo de um contrato com os respetivos sistemas individuais ou integrados de gestão previstos no n.º 1 do artigo 7.º.*

*g) A receção de REEE provenientes de utilizadores particulares por operadores de tratamento de resíduos.*

**Artº 65 nº 2** - *Os utilizadores particulares não podem entregar os REEE diretamente a operadores de tratamento de resíduos, com exceção daqueles que se constituam como centros de receção.*

*Fundamento da alteração: A conjugação dos articulados acima impede os operadores licenciados para tratar os fluxos perigosos, (muito poucos a nível nacional e que investiram elevados montantes em tecnologia e meios humanos) e que cumpram os requisitos de qualificação previstos no Artº 8º e todos os preceitos legais e normativos exigidos, de rececionar e tratar estes fluxos, caso não possuam um contrato com as EG. Pretendemos reverter esta situação e que a legislação preveja que os operadores licenciados de tratamento, que cumpram os requisitos previstos neste DL se possam*



constituir autonomamente como centro de receção e operador de tratamento, mediante acordo com o detentor do resíduo. O mesmo e nas mesmas condições se aplicaria aos REEE não perigosos. Este aspeto é fundamental, por um lado para garantir que o detentor entrega, pelo melhor valor para si, um resíduo, nomeadamente perigoso (exemplo do fluxo de frio), a um operador de tratamento licenciado e não a um qualquer operador não licenciado para o efeito. Por outro lado, esta prerrogativa atenuaria os elevados prejuízos que os operadores licenciados terão caso as EG entendam desviar, por exemplo para fora do país como está a acontecer, este fluxo dos operadores licenciados, como forma de os obrigar a praticar as prestações de tratamento que essas entidades gestoras pretendem, à revelia dos efetivos custos que os operadores incorrem quando cumprem todos os preceitos legais.

**Artigo 11.º nº. 3** — A entidade gestora não pode deter participação no capital social de outras entidades, **pelo que as sociedades participadas pelas Entidades Gestoras devem suspender ser extintas obrigatoriamente no prazo de 90 dias**

**Artº 11º nº 9** – **Caso os resultados líquidos positivos da entidade gestora ultrapassem o limite definido para as reservas, devem os mesmos ser utilizados na diminuição da prestação financeira suportada pelos produtores do produto, pelos embaladores ou pelos fornecedores de embalagens de serviço.**

*Fundamento da alteração:* A aplicação deste preceito deve ser condicionada ao cumprimento das metas de reciclagem. Nomeadamente no que diz respeito ao SIGREEE, assiste-se a um desvio muito grande face às novas metas estabelecidas a partir de 2019 e uma aparente passividade das EG face à tomada de medidas para ultrapassar essa situação, nomeadamente, o grande desvio de REEE para setores não licenciados para este tipo de resíduos, legais e ilegais.

**Artº 11º nº 13** - Com vista ao cumprimento dos objetivos e metas de gestão, os sistemas integrados devem tendencialmente evoluir no sentido de garantir a gestão financeira e operacional dos resíduos, em que a entidade gestora assume a posse dos resíduos, sendo estes obrigatoriamente encaminhados para os operadores de gestão de resíduos através de procedimentos concursais que observem os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, devendo ser publicitados no sítio na Internet da entidade gestora:

a) *O anúncio dos procedimentos concursais e dos termos dos mesmos;*

b) *Após validação por uma entidade independente, os resultados dos procedimentos concursais, em termos de identificação das empresas concorrentes e das empresas contratadas, no prazo de 10 dias úteis após o encerramento dos mesmos*

*Fundamento da alteração:* Uma vez que se assiste a uma crescente desvalorização dos critérios de desempenho ambiental em detrimento de critérios meramente economicistas, levando a graves distorções do mercado, deverão ser obrigatoriamente incluídos também, com a respetiva evidência, os critérios de avaliação e os respetivos resultados em termos económicos e ambientais.

**Artº 11º n.16** — Para efeitos de gestão operacional dos resíduos, a entidade gestora pode efetuar, direta ou indiretamente, a recolha, o transporte - **RETIRAR a armazenagem e triagem preliminares** - dos resíduos provenientes da sua rede de recolha própria, na medida em que são detentores dos mesmos, em



cumprimento das disposições legais aplicáveis e sem prejuízo do disposto no artigo 24.º, com vista ao seu envio para tratamento adequado.

*Fundamento da alteração: Não concordamos que a EG efetue por meios próprios a triagem, por razões de eficiência económica e não distorção do mercado.*

*A triagem deve ser efetuada através da subcontratação de operadores licenciados para o efeito, assegurando-se a garantia de obtenção dos benefícios pretendidos de promover um maior controlo do fluxo e o envio de resíduos para tratamento adequado.*

**Artº 13º nº 4 b) – No caso particular dos EEE, os comerciantes estão obrigados a assegurar:**

**b) Nos estabelecimentos com áreas de venda de REEE com pelo menos 400 m2, a receção de REEE de muito pequena dimensão....**

*Fundamento da alteração – Consideramos que o aumento da capilaridade (para áreas inferiores aos 400 m2) dos circuitos de recolha baseados na distribuição pode representar um papel importante no desvio de aterro e na diminuição do desvio de REEE para circuitos informais.*

A Direção da AEPASA

3 de Maio de 2021