

vossa referência <i>your reference</i>	vossa comunicação <i>your communication</i>	nossa referência <i>our reference</i>	nosso processo <i>our process</i>	data <i>date</i>
	2021-04-16	O-003190/2021	26927	2021-05-03
assunto <i>subject</i>	Consulta escrita - apreciação Parlamentar do Decreto-lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que aprova o regime geral da gestão de resíduos, o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro e altera o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos, transpondo as diretivas (UE) 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852			

Ex.^{mos} Senhores,

No seguimento da solicitação que nos foi dirigida para pronúncia sobre duas iniciativas de apreciação parlamentar, da autoria dos grupos parlamentares do Bloco de Esquerda e do Partido Social Democrata, relativas ao Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, que altera o Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR), aprovado pelo Decreto-lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, o regime jurídico da gestão de fluxos específicos de resíduos (UNILEX), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro e o regime jurídico da deposição de resíduos em aterro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto, vem a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) apresentar algumas considerações e sugestões.

Importa começar por referir, que já em ocasiões anteriores a ERSAR teve a oportunidade de manifestar a sua posição quanto a algumas das soluções legislativas que vieram a ser contempladas na atual versão do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, posições estas que se encontram sintetizadas no ofício dirigido à Presidência do Conselho de Ministros, aquando da consulta pública sobre o diploma, em novembro de 2020 (ofício ERSAR n.º 0-007757/2020, de 2020-11-19, que se junta em anexo). Por essa razão, no presente documento, procurar-se-á apenas destacar os aspetos relacionados com os serviços de gestão de resíduos urbanos que são considerados fulcrais para a sua regulação e que no entender da ERSAR carecem de melhor reflexão.



I. Delimitação do âmbito do serviço público de gestão de resíduos urbanos

Conforme por diversas vezes transmitido pela ERSAR ao Governo, aquando das consultas sobre as propostas legislativas que estiveram na origem do atual Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, considera-se que a questão da delimitação do âmbito do serviço público de gestão de resíduos urbanos, aspeto que se afigura essencial e que perpassa toda a legislação em apreço, não se mostra devidamente articulado com os diplomas que regulam os serviços públicos de gestão de resíduos urbanos abrangidos pelo âmbito de intervenção da ERSAR. Refere-se em particular a redação dos artigos 9.º e 10.º do RGGR, cuja articulação se mostra extremamente complexa e tem já vindo a suscitar diversas dúvidas de interpretação que urge esclarecer.

Com a redação adotada pelo diploma em apreço para o artigo 9.º do RGGR, mantém-se como princípio geral o da responsabilidade do produtor inicial dos resíduos, ou do produtor do produto que deu origem aos resíduos nos casos dos resíduos sujeitos ao regime da responsabilidade alargada do produtor, a quem cabe a responsabilidade primeira pela gestão dos respetivos resíduos.

Ficam excluídos deste regime os resíduos urbanos cuja recolha e tratamento constitui reserva de serviço público nos termos da Lei de Delimitação de Setores (Lei n.º 88 -A/97, de 25 de julho, na sua redação atual, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas). Contudo, conforme referido pela ERSAR aquando da apreciação do projeto de diploma, a substituição do critério dos 1 100 litros diários por produtor (constante do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, como critério delimitador do âmbito do serviço público de gestão de resíduos urbanos) pela mera remissão para a Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, não permite efetivamente delimitar o âmbito dos resíduos urbanos que não sendo objeto do regime da responsabilidade do produtor inicial dos resíduos ou alargada do produtor do produto que lhe deu origem (n.º 1), cabem aos sistemas públicos municipais e multimunicipais de gestão de resíduos urbanos (n.º 2), pois aquela legislação (Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho) não especifica o conteúdo "material" dos resíduos e das atividades que integram o conceito de serviço

público¹. A título de exemplo, refiram-se as remissões para o n.º 2 do artigo 9.º constantes do n.º 2 do artigo 29.º e do n.º 1 do artigo 31.º, cuja interpretação e aplicação se torna extremamente difícil dada a ausência de um critério delimitador do serviço público no RGGR. Por outro lado, a referência constante da parte final do n.º 2 do artigo 9.º ("nos termos do artigo seguinte") também não se afigura esclarecedora.

Na versão agora publicada, o artigo 10.º sob a epígrafe "Âmbito da gestão dos resíduos urbanos" procura especificar em concreto o que se encontra abrangido pela definição de "resíduo urbano" constante da alínea ee) do artigo 3.º. Assim, são considerados resíduos urbanos os resíduos provenientes de habitações, bem como os resíduos provenientes de estabelecimentos de comércio a retalho, serviços e restauração, estabelecimentos escolares, unidades de prestação de cuidados de saúde, empreendimentos turísticos, ou outras origens cujos resíduos sejam semelhantes em termos de natureza e composição aos das habitações, incluídos nos códigos LER 15 01 e 20.

Esta clarificação do conceito de "resíduo urbano" está em linha com o disposto no considerando (10) da Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos ("Diretiva Resíduos")². Contudo, o legislador português, aparentemente com o intuito de limitar o âmbito de atuação do serviço público, introduz, na parte final do n.º 3 do artigo 10.º do RGGR uma condição adicional aos resíduos urbanos que não sejam produzidos em habitações: que sejam provenientes de um único estabelecimento que produza menos de 1100 litros de resíduos por dia.

Ora, esta limitação não só não resulta diretamente da diretiva comunitária, como introduz uma restrição, a nosso ver, perniciososa quanto ao âmbito de resíduo urbano.

¹ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 88-A/97, de 75 de julho, que, na parte que aqui releva, diz o seguinte: "1 - É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes atividades económicas, salvo quando concessionadas: a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso dos sistemas multimunicipais e municipais" (sublinhado nosso).

² Cfr. Considerando (10) "Os resíduos urbanos são definidos como resíduos das habitações e resíduos de outras origens, tais como comércio de retalho, administração, educação, serviços de saúde, hotelaria e serviços de alimentação, e outros serviços e atividades, que sejam semelhantes em termos de natureza e composição aos resíduos das habitações. (...) Os resíduos urbanos são entendidos como correspondendo aos tipos de resíduos incluídos no subcapítulo 15 01 e no capítulo 20, com exceção dos códigos 20 02 02, 20 03 04 e 20 03 06, da lista de resíduos estabelecida pela Decisão 2014/955/UE da Comissão (1) na versão em vigor em 4 de julho de 2018."

Igualmente de acordo com o Considerando (10) da Diretiva Resíduos, a definição de resíduos urbanos é introduzida para efeitos de determinação do âmbito de aplicação das metas de preparação para a reutilização e de reciclagem e das regras de cálculo que lhes são aplicáveis, salientando que a definição de resíduos urbanos é neutra em relação ao estatuto público ou privado do operador que faz a gestão dos resíduos. Para efeitos da diretiva e de aplicação das metas, são considerados quer os resíduos das habitações, quer os provenientes de outras origens que sejam geridos pelos municípios ou em seu nome, ou diretamente por operadores privados (cfr. Considerando (10) da Diretiva).

Assim, constata-se que o universo de resíduos urbanos considerado pela Diretiva Resíduos para efeitos de cumprimento das metas comunitárias é bem mais extenso do que o resulta da atual redação do artigo 10.º do RGGR, que apenas permite contabilizar os resíduos urbanos equiparados aos das habitações que sejam provenientes de um único estabelecimento que produza menos de 1100 litros por dia, deixando de fora da contabilização para as metas todos os resíduos equiparados a resíduos urbanos cuja produção diária seja superior a 1100 litros/dia.

Saliente-se que o citado artigo 10.º do RGGR contém ainda outras restrições ao âmbito dos resíduos urbanos, de que são exemplo as exclusões resultantes dos n.ºs 5 e 6, as quais não resultam da Diretiva Resíduos e que provocam alguma indefinição na delimitação do âmbito dos resíduos urbanos.

Face ao exposto, considera-se essencial eliminar a referência da parte final do n.º 3 do artigo 10.º do RGGR à limitação aos 1100 litros/dia no âmbito da definição de resíduo, harmonizando-o com o âmbito da Diretiva Resíduos. Por outro lado, considera-se que a mesma limitação dos 1100 litros/dia deverá ser reposta no artigo 9.º, como critério delimitador do serviço público de gestão de resíduos.

II. Princípios que regem a prestação dos serviços de gestão de resíduos urbanos

No contexto dos contributos prestados aquando da preparação do novo RGGR, a ERSAR teve a oportunidade de propor a inclusão de um conjunto de princípios indispensáveis à regulação económica destes serviços e cuja importância se sublinha, de modo a poder ser tida em conta em qualquer alteração que venha a ser efetuada a este diploma.

No essencial, os princípios elencados a propósito da definição das tarifas do serviço público de gestão de resíduos urbanos correspondem a princípios de cariz ambiental e princípios e objetivos comuns e transversais a todos os sistemas de gestão de resíduos, que se encontram dispersos pela legislação aplicável ao sector.

O serviço público de gestão de resíduos urbanos constitui um serviço de interesse geral, que é qualificado pelo legislador como serviço público essencial, estando sujeito a um regime jurídico específico destinado a proteger os utilizadores finais, e que consta nomeadamente da Lei n.º 23/96, de 26 de julho e do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

Este último diploma estipula que estes serviços devem ser prestados de acordo com, entre outros, o princípio da "*promoção tendencial da sua universalidade e garantia da igualdade no acesso*" (alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto). Através deste princípio pretende-se transmitir a noção de que os serviços devem estar tendencialmente acessíveis à generalidade da população, dado poder não ser possível garantir a universalidade de acesso, por razões técnicas ou económicas. Refira-se a este respeito que, nos termos do n.º 4 do artigo 59.º do diploma citado, o serviço de recolha de resíduos (serviço em baixa) é disponibilizado dentro de distâncias máximas entre os equipamentos da recolha e o limite da propriedade a servir, não sendo considerado razoável impor às entidades gestoras que garantam o serviço em locais que não cumpram esses requisitos mínimos. É por essa razão que o princípio do acesso ao serviço de resíduos (tal como acontece no sector da água) é formulado em termos tendenciais e não absolutos. No mesmo sentido, refira-se que a própria Diretiva Resíduos permite que os Estados se afastem de determinadas obrigações, como por exemplo a obrigação geral de recolha seletiva de resíduos, em casos devidamente justificados, designadamente a recolha em zonas remotas e escassamente povoadas cujos impactos ambientais negativos ultrapassem a globalidade dos seus benefícios ambientais, ou acarrete custos económicos desproporcionados (cfr. Considerando (42) da Diretiva Resíduos).

No que se refere ao "*princípio da sustentabilidade económica e financeira dos serviços*", importa recordar que tanto os anteriores PERSU como o PERSU 2020 e o atual PERSU 2020+ (aprovados, respetivamente, pela portaria n.º 187-A/2014, de 17 de setembro e pela portaria n.º 241-B/2019, de 31 de julho de 2019) estabelecem como linha orientadora para a gestão de resíduos urbanos a promoção da garantia da sustentabilidade dos sistemas de gestão e tratamento de resíduos

urbanos, com o objetivo de promover o aumento da eficiência, da eficácia e da qualidade do serviço prestado, mantendo a acessibilidade económica ao serviço.

Os serviços de gestão de resíduos urbanos em Portugal caracterizam-se pela cobrança de tarifas aos utilizadores finais muito díspares e que frequentemente se mostram insuficientes para assegurar a cobertura dos gastos efetivos com a prestação dos serviços em cenário de eficiência. De acordo com os dados mais recentes recolhidos pela ERSAR, nos serviços de gestão de resíduos urbanos a percentagem de entidades gestoras que apresentam coberturas de gastos insuficientes é de cerca de 73%, e apenas cerca de 7% apresentam coberturas de gastos excessivas.

Neste sentido, no caso dos sistemas de titularidade municipal, o artigo 21.º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, impede mesmo que os preços (tarifas) sejam inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º da Lei 73/2013), atribuindo-se à ERSAR um papel importante na implementação de medidas que permitam a adequação e maior transparência no cálculo das tarifas dos serviços, bem como o incremento das medidas que promovam ganhos de eficiência na provisão do serviço (cfr. n.º 2 do artigo 11.º do DL 194/2009 e artigo 5.º dos Estatutos da ERSAR).

Quanto ao "*princípio do utilizador-pagador*", trata-se de uma derivação do princípio do poluidor-pagador, princípio consagrado no artigo 191.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no artigo 3.º da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril) e que obriga o responsável pela poluição a assumir os custos tanto da atividade poluente como da introdução de medidas internas de prevenção e controle necessárias para combater as ameaças e agressões ao ambiente (cfr. alínea d) do artigo 3.º da Lei de Bases do Ambiente). Reconhecendo que a utilização individual de bens naturais de forma intensiva também é suscetível de causar danos ambientais, o princípio do utilizador-pagador preconiza que a internalização dos custos deve ser alargada também a quem utiliza o bem jurídico público ambiental e não restringida aos produtores de bens económicos (cfr. alínea e) do artigo 3.º da Lei de Bases do Ambiente).

Uma outra decorrência do princípio do poluidor-pagador é o "*princípio da responsabilidade alargada do produtor*", o qual determina que é ao produtor dos bens que cabe suportar custos ambientais associados não apenas ao processo produtivo (que seria o usual no âmbito do princípio do poluidor-pagador), mas também aqueles que se produzirão até ao final do ciclo de

vida do produto. O regime da responsabilidade alargada tem como objetivo que os produtores de produtos assumam a responsabilidade financeira ou a responsabilidade financeira e organizacional pela gestão da fase «resíduos» do ciclo de vida de um produto, incluindo as operações de recolha seletiva, triagem e tratamento (cfr. alínea h) do n.º 3 do artigo 1.º da Diretiva Resíduos). Este regime foi implementado pela Diretiva 2008/98/CE como uma forma de apoiar a conceção e produção de bens em moldes que tenham plenamente em conta e facilitem a utilização eficiente dos recursos durante todo o seu ciclo de vida, inclusive na sua reparação, reutilização, desmantelamento e reciclagem, sem comprometer a livre circulação de mercadorias no mercado interno (cfr. Considerando (27) da Diretiva 2008/98/CE).

Atendendo à diversidade dos regimes de responsabilidade alargada do produtor entre os vários Estados-Membros, a atual Diretiva Resíduos introduz no novo artigo 8.º-A requisitos gerais mínimos aplicáveis a estes regimes, de modo a permitir condições equitativas entre os produtores dos produtos, incluindo as pequenas e médias empresas, e evitar distorções ao funcionamento do mercado interno (cfr. Considerando (21) da Diretiva Resíduos).

Sendo indiscutível que a aplicação do regime da responsabilidade alargada do produtor tem contribuído para a melhoria da eficiência da gestão de resíduos e tem vindo a evidenciar efeitos benéficos em termos de cumprimento das metas, considera-se que o alargamento deste regime a todos os fluxos específicos em Portugal, não acompanhada por idênticas disposições nos restantes Estados-Membros, poderá ter um efeito contrário ao pretendido, dado que poderá vir a criar dificuldades em termos de mercado interno dos bens, colocando o ónus da gestão dos resíduos sobre o produtor e desresponsabilizando o resto da sociedade, designadamente as entidades públicas. Por estes motivos, considera-se que o alargamento da obrigatoriedade da aplicação deste regime no RGGR deverá ser objeto de melhor ponderação.

Esperando que a presente informação seja útil na apreciação das propostas apresentadas pelos grupos parlamentares, mantemo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos que V. Exas. considerem pertinentes.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Orlando Borges", written in a cursive style.

(Orlando Borges)

Anexo: ofício ERSAR n.º 0-007757/2020, de 2020-11-19

Ex.^{mo} Senhor
Chefe de Gabinete de Sua Ex.^a o Secretário de Estado da
Presidência do Conselho de Ministros
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 - 7.^o
1399-022 Lisboa, PORTUGAL
pcm.agenda@pcm.gov.pt

vossa referência <i>your reference</i>	vossa comunicação <i>your communication</i>	nossa referência <i>our reference</i>	nosso processo <i>our process</i>	data <i>date</i>
Ofício n.º 835/2020	2020-11-05	O-007757/2020		2020-11-19
Assunto <i>Subject</i>	Pedido de audição ERSAR referente ao Reg.º DL 559/XXII/2020 - revisão do Regime Geral da Gestão de Resíduos (Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro), do regime jurídico da deposição de resíduos em aterro (Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto), e do regime jurídico da gestão de fluxos específicos de resíduos (Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro)			

Ex.^{mo} Senhor,

Fazemos referência ao vosso ofício n.º 835/2020, de 05 de novembro, relativo ao assunto em epígrafe, que agradecemos e que foi objeto da nossa análise.

O projeto de diploma agora submetido a apreciação contempla um conjunto de alterações ao Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, na sua redação atual, ao regime jurídico da gestão de fluxos específicos de resíduos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro (UNILEX) e bem assim ao regime jurídico da deposição de resíduos em aterro, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto.

Este projeto representa, de um modo geral, um importante esforço de adaptação do RGGR e do UNILEX, no sentido de vir a cumprir os grandes desafios que se nos apresentam hoje em dia, nomeadamente na concretização da economia circular e da descarbonização da economia, e a resolver diversas situações que, nomeadamente no âmbito da CAGER, foram sendo ao longo dos últimos anos elencadas como dificuldades pelos diversos agentes do setor, essencialmente nos diversos fluxos específicos, pelo que temos a expectativa de que a sua implementação venha a ser uma grande mais valia para o setor se resolvidas as questões elencadas neste nosso parecer e essencialmente a que a seguir se apresenta.



No passado dia 2 de outubro, a ERSAR teve oportunidade de remeter ao Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Ambiente, através do ofício O-006763/2020, de 2020-10-02 contributos acerca de algumas alterações propostas pelo Gabinete para revisão do RGGR. Anteriormente, a ERSAR havia sido solicitada a pronunciar-se, de forma pontual e sumária, sobre alguns aspetos relativos à gestão dos resíduos urbanos, designadamente, definição de resíduo urbano e regime de responsabilidade de gestão deste tipo de resíduo, exercício de atividades complementares, custos de referência e alteração do UNILEX. Nessas ocasiões, a ERSAR procurou alertar para a importância e interligação das questões que lhe foram sendo apresentadas com os regimes jurídicos dos serviços públicos de gestão de resíduos urbanos regulados por esta entidade reguladora, de forma a melhor poder contribuir para a sua redação e compatibilização entre os diversos instrumentos de regulação do setor.

Contudo, da análise efetuada ao projeto de diploma agora apresentado constata-se que algumas das alterações previstas não se mostram devidamente articuladas com os diplomas que regulam os serviços públicos de gestão de resíduos urbanos abrangidos pelo âmbito de intervenção da ERSAR (serviços públicos de gestão de resíduos urbanos geridos por sistemas municipais e sistemas multimunicipais).

Neste sentido, no presente documento opta-se por destacar os aspetos que, no âmbito do RGGR, se consideram mais relevantes para a correta regulamentação dos serviços de gestão de resíduos urbanos prosseguidos pelos sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos.

Em anexo são também apresentados, de forma mais sucinta, outros aspetos de redação e de coerência interna daquele diploma, para os quais se chama a atenção, mas que pela sua extensão não são reproduzidos no corpo deste documento.

São ainda formuladas algumas sugestões de melhoria quanto aos projetos de revisão do regime jurídico da deposição de resíduos em aterro, e do regime jurídico da gestão de fluxos específicos de resíduos, em matérias conexas com a esfera de atuação da ERSAR e dos serviços por si regulados.

1. Aspetos críticos

De acordo com redação agora proposta para o novo número 2 do artigo 9.º do RGGR¹ (que substitui artigo 5.º do Decreto-lei nº 178/2006, de 5 de setembro, na sua redação atual) o critério dos 1 100 litros por produtor como critério delimitador do âmbito do serviço público de gestão de resíduos urbanos, é substituído por uma remissão para a Lei n.º 88-A/97, de 27 de julho, o que no entendimento da ERSAR, não constitui uma solução adequada para definir, em concreto, quais os resíduos urbanos que não sendo objeto do regime da responsabilidade alargada do respetivo produtor (n.º 1), cabem aos sistemas públicos municipais e multimunicipais de gestão de resíduos urbanos (n.º 2).

Senão vejamos:

Lei de Delimitação de Setores e os sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos urbanos

A Constituição da República Portuguesa (CRP) assegura a liberdade de iniciativa económica privada, embora sejam admissíveis restrições a este direito fundamental, tendo em conta a prevalência de outros valores constitucionalmente protegidos. Nesse sentido, o n.º 3 do artigo 86.º da CRP estabelece que "a lei pode definir sectores básicos nos quais seja vedada a atividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza".

Numa primeira fase, em coerência com o espírito socializante subjacente ao texto original da CRP de 1976, a primeira Lei de Delimitação de Setores, a Lei n.º 46/77, de 8 de julho, estabelecia um vasto leque de setores de atividade económica totalmente vedados à iniciativa económica privada². No entanto, mercê das sucessivas revisões constitucionais e da crescente adesão da

¹ "Artigo 9.º Responsabilidade pela gestão

1- A responsabilidade pela gestão dos resíduos, incluindo os respetivos custos, cabe ao produtor inicial dos resíduos, sem prejuízo de poder ser imputada, na totalidade ou em parte, ao produtor do produto que deu origem aos resíduos e partilhada pelos distribuidores desse produto, se tal decorrer do presente regime ou de legislação específica aplicável.

2- Excetuam-se do disposto no número anterior os resíduos urbanos cuja recolha e tratamento constitui reserva de serviço público dos sistemas municipais ou multimunicipais nos termos da Lei n.º 88-A/97, de 27 de julho, na sua redação atual."

² Artigo 4.º: "É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes atividades económicas:

- a) Produção, transporte e distribuição da energia elétrica para consumo público;
- b) Produção e distribuição de gás para consumo público, através de redes fixas, desde que ligadas à respetiva produção;
- c) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, através de redes fixas;
- d) Saneamento básico;
- e) Comunicações por via postal, telefónica e telegráfica;
- f) Transportes regulares aéreos e ferroviários;

economia portuguesa a situações concorrenciais em mercados abertos, o elenco dos setores de atividade económica totalmente vedados à iniciativa económica privada foi sendo reduzido³. No entanto, não obstante a evolução legal, no setor da água e saneamento básico o legislador manteve restrições relevantes. De facto, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 outubro, reconhece-se que “a necessidade de promover uma verdadeira indústria da água e do tratamento de *resíduos sólidos* pressupõe a definição de uma estratégia rigorosa que acautele os interesses nacionais, possibilite o aumento do grau de empresarialização do setor, incluindo capitais privados, e permita a aceleração do ritmo de investimento”, pelo que o legislador vem considerar que faz “sentido que seja aberta a possibilidade de participação de capitais privados, embora sob a forma de concessão, a empresas intervenientes nestes setores”. Assim, no âmbito da água e resíduos urbanos, o Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de outubro, estabelece (numa solução que foi mantida posteriormente na Lei n.º 87-A/97, de 25 de julho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas e que revogou a citada Lei n.º 46/77), com base na distinção entre **sistemas multimunicipais** e **sistemas municipais** que, enquanto nos sistemas municipais a concessão a privados passa a estar autorizada, a gestão dos sistemas multimunicipais deve manter-se no setor público e, por isso, ainda que a atividade seja concessionada, a sociedade concessionária deve ser uma sociedade de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos⁴.

g) Transportes públicos coletivos urbanos de passageiros, nos principais centros populacionais, exceto em automóveis ligeiros;

h) Exploração de portos marítimos e aeroportos

³ Neste sentido, cfr. as sucessivas alterações à citada Lei n.º 46/77 – Decreto-Lei n.º 406/83, de 19 de novembro, Decreto-Lei n.º 449/88, de 10 de dezembro, Decreto-Lei n.º 339/91, de 10 de setembro, e Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de outubro.

⁴ Artigo 1.º da Lei n.º 87-A/97, de 25 de julho, na sua redação original

“1 - É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes atividades económicas, salvo quando concessionadas:

a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso de sistemas multimunicipais e municipais;

...

2 - Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, consideram-se, respectivamente, sistemas multimunicipais os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional e sistemas municipais todos os outros, incluindo os geridos através de associações de municípios.

3 - No caso de sistemas multimunicipais, as concessões relativas às actividades referidas na alínea a) do n.º 1 serão outorgadas pelo Estado e só podem ser atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais.”

Na sua sequência, o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, veio estruturar as atividades de recolha e tratamento de resíduos (sólidos) urbanos com base na distinção entre **sistemas multimunicipais** (servindo pelo menos dois municípios e exigindo um investimento predominante a efetuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional) e **sistemas municipais**.

O atual quadro normativo aplicável à atividade de recolha e tratamento de resíduos urbanos assenta, assim, nesta distinção jurídica fundamental entre **sistemas multimunicipais, situados na esfera do Estado, que servem pelo menos dois municípios e exigem a intervenção do Estado em função de razões de interesse nacional**, e os **sistemas municipais que são todos os outros independentemente de a sua gestão poder ser municipal ou intermunicipal**.

Mais recentemente, a Lei n.º 35/2013, de 11 de junho, que alterou a Lei n.º 88 -A/97, de 25 de julho, deu um passo transformador na reorganização do setor de resíduos urbanos, tornando-se possível que a exploração e gestão de sistemas multimunicipais sejam atribuídas a empresas cujo capital social seja maioritária ou integralmente subscrito por empresas do setor privado.

Aberta esta possibilidade, o Decreto-Lei n.º 45/2014, de 20 de março, aprovou o processo de reprivatização do capital social da participação da AdP — Águas de Portugal, SGPS, S. A. na Empresa Geral de Fomento, S. A. (EGF). A alienação do capital social da EGF a uma entidade privada implicou a alteração da natureza jurídica das entidades gestoras de sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos urbanos, das quais a EGF é acionista maioritária, deixando estas de ser empresas públicas e passando a ser detidas, maioritariamente, por uma empresa privada e minoritariamente pelos municípios utilizadores de cada sistema que não alienarem a sua participação social.

Importa ainda referir que, a semelhança do que acontece no setor das águas, as atividades desenvolvidas pelos sistemas responsáveis pela gestão de resíduos podem ainda ser agregadas em duas categorias: as atividades em baixa (ou retalhistas), que incluem a recolha dos resíduos provenientes das habitações, e as atividades em alta (ou grossistas), que incluem as restantes etapas.

Conceito de resíduo urbano

No que se refere ao conceito de resíduo urbano, importa salientar que a sua definição tem evoluído ao longo do tempo. Assim, o Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de novembro, que consagrou, inovadoramente em Portugal, o regime jurídico de gestão de resíduos, não continha

ainda uma definição de «resíduos urbanos». Referia-se a "resíduos sólidos urbanos" (RSU), atribuindo aos municípios, isoladamente ou em associações, a responsabilidade pela definição dos sistemas municipais para a remoção tratamento e destino final dos RSU.

O Decreto-Lei n.º 310/95, de 20 de novembro, veio definir como resíduo urbano: "*d) (...) os resíduos domésticos, bem como os resíduos provenientes de estabelecimentos comerciais e do sector de serviços e outros resíduos que, pela sua natureza ou composição, sejam semelhantes aos resíduos domésticos, bem como os resíduos provenientes de um único estabelecimento comercial, escritório ou similar ou de um único estabelecimento industrial, desde que a produção diária não exceda 2000 l, ou outros resíduos que, pela sua natureza e composição, sejam semelhantes aos resíduos domésticos;*"

Ao abrigo deste diploma, a responsabilidade pela gestão de resíduos era assim partilhada:

"Artigo 5.º (Responsabilidades pela gestão)

Compete ao produtor de resíduos assegurar a sua gestão adequada nos termos do artigo 1.º, designadamente:

- a) Às autarquias locais, isoladamente ou em associação, relativamente aos resíduos urbanos, sem prejuízo da aplicação do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, e demais diplomas legais;*
- b) Aos industriais, relativamente aos resíduos industriais, sem prejuízo da possibilidade de celebração de acordos com as autarquias ou com empresas devidamente autorizadas;*
- c) Às unidades de saúde, em relação aos resíduos hospitalares, sem prejuízo da possibilidade de celebração de acordos com as autarquias ou com empresas devidamente autorizadas."*

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 239/97 de 9 setembro que revogou o Decreto-Lei n.º 310/95, de 20 de novembro apenas considerava como resíduos urbanos "os resíduos domésticos ou outros resíduos semelhantes, em razão da sua natureza ou composição, nomeadamente os provenientes do sector de serviços ou de estabelecimentos comerciais ou industriais e de unidades prestadoras de cuidados de saúde, desde que, em qualquer dos casos, a produção diária não exceda 1100 l por produtor" (cfr. artigo 3.º, alínea d)).

Já no que diz respeito ao Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, que aprovou a versão inicial do atual RGGR, revogando o Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de setembro, a definição de resíduo urbano ("*dd) (...) o resíduo proveniente de habitações bem como outro resíduo que, pela*

sua natureza ou composição, seja semelhante ao resíduo proveniente de habitações"), deixou de ter qualquer limitação de quantidade, ficando, em contrapartida, claro que a responsabilidade dos municípios pela gestão dos resíduos urbanos incide apenas sobre aqueles cuja produção diária não exceda 1100 litros por produtor.

Delimitação do âmbito da responsabilidade municipal de gestão de resíduos urbanos

Conforme resulta do quadro legal anteriormente descrito, a Lei n.º 88 -A/97, de 25 de julho, assim como os diplomas que aprovam os regimes jurídicos dos sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos urbanos não especificam o conteúdo "material" dos resíduos objeto daqueles serviços, nem o âmbito das atividades que integram o conceito de serviço público.

É da conjugação daqueles diplomas com o conceito de "resíduo urbano" e com o regime de responsabilidade pela gestão de resíduos constante do atual RGGR, que se conclui que apenas os resíduos urbanos cuja produção diária não excede os 1100 litros por produtor são da responsabilidade dos municípios e, por essa via, dos sistemas multimunicipais.

Concretizando o que se acaba de dizer, atente-se no conteúdo do artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, que, na parte que aqui releva, diz o seguinte: *"a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso dos sistemas multimunicipais e municipais"* (sublinhado nosso).

O Decreto-Lei n.º 294/94, de 16 de novembro, que estabelece o regime jurídico da concessão de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos, e veio aprovar as Bases da sua concessão, estabelece o seguinte:

"Artigo 2.º (Serviço público)

1 - A exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento dos resíduos sólidos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores consubstanciam um serviço público a exercer em regime de exclusivo." (sublinhado nosso)

Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho, que consagra o regime jurídico da concessão da exploração e da gestão, em regime de serviço público, dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, atribuída a entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente privados, estabelece no artigo 1.º o seguinte:

"1 - O presente decreto-lei consagra o regime jurídico da concessão da exploração e da gestão, em regime de serviço público, dos sistemas multimunicipais de tratamento e de recolha seletiva de resíduos urbanos, cuja responsabilidade pela gestão é assegurada pelos municípios, atribuída a entidades de capitais exclusiva ou maioritariamente privados".

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 194/2009, que estabelece o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, define da seguinte forma o âmbito destes serviços:

"Artigo 2.º (Âmbito)

1 - Os serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos abrangidos pelo presente decreto-lei compreendem, no todo ou em parte:

c) A gestão dos sistemas municipais de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos urbanos, bem como as operações de descontaminação de solos e a monitorização dos locais de deposição após o encerramento das respetivas instalações.

(...)

6 - Para efeitos do presente decreto-lei, são sistemas municipais todos os que não devam ser considerados sistemas multimunicipais, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho, incluindo os sistemas geridos através de associações de municípios ou pelas áreas metropolitanas.

Artigo 3.º (Serviços de interesse geral)

A exploração e gestão dos sistemas municipais, tal como referidas no n.º 1 do artigo anterior, consubstanciam serviços de interesse geral e visam a prossecução do interesse público, estando sujeitas a obrigações específicas de serviço público.»

Deste quadro legal decorre que as atividades desenvolvidas pelos sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos urbanos assumem a natureza de serviço público essencial, sujeito a obrigações específicas de serviço público e a um princípio de exclusividade, que impede a intervenção de terceiras entidades que façam concorrência à entidade gestora do serviço. Decorre ainda que os resíduos urbanos que constituem objeto do serviço público incidem

(apenas) sobre os *resíduos urbanos* gerados nas áreas dos municípios, cuja gestão se encontra *sob a sua responsabilidade*.

Com efeito, se numa primeira fase (anos 70/80) toda a atividade de gestão de resíduos urbanos que não fossem considerados resíduos hospitalares ou industriais, cabia aos municípios, em primeiro lugar, e depois também ao Estado. Ao afinar-se cada vez mais o conceito de *resíduo urbano* que integraria a atividade de serviço público, foi-se estreitando o âmbito do serviço público, permitindo paulatinamente a entrada de entidades privadas nos segmentos que foram sendo afastadas da atividade que constitui reserva do setor público.

Quanto aos demais resíduos urbanos, bem como quanto aos resíduos não urbanos a responsabilidade pela sua gestão pertence aos respetivos produtores, nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, cabendo-lhes encontrar a solução que, nos termos da lei, melhore se adequar à sua gestão.

Eliminação da referência ao critério dos 1 100 litros por produtor

De acordo com o preâmbulo do projeto de decreto-lei que procede à revisão do RGGR, "*são introduzidas alterações cruciais, designadamente no que respeita à definição de resíduos urbano, eliminando a referência ao critério dos 1 100 litros por produtor e associando, assim, o seu âmbito não apenas aos códigos constantes da Lista Europeia de Resíduos (LER), mas também à origem, natureza e tipologia dos resíduos, de forma a clarificar esta definição*". Com a redação agora proposta para o novo artigo 9.º do RGGR (que substitui o anterior artigo 5.º) desaparece a referência ao limite de 1100 litros, que é substituída por uma remissão para a Lei de Delimitação de Setores.

Por força do desenvolvimento económico do setor dos resíduos e da evolução da definição de resíduo urbano, o âmbito da responsabilidade municipal/serviço público foi sofrendo alterações ao longo dos anos, tornando progressivamente menos clara a delimitação do que faz parte do serviço público essencial de gestão de resíduos e em que, portanto, a intervenção de privados é limitada pela atual lei de delimitação de setores.

Reconhecendo que a atual redação da lei e que o critério dos 1100 litros carecem de ser melhorados, criando aliás dificuldades de interpretação e de aplicação, bem patentes na descrição feita nos pontos que antecedem, importa recordar que ao longo dos últimos anos têm sido discutidos outros critérios possíveis para delimitar o público/privado.

Com efeito, em 2017 chegou a ser criado um grupo de trabalho entre o Ministério do Ambiente e os autores de uma denúncia relativa a auxílios de Estado, em Portugal, no setor dos resíduos que teve em vista o aprofundamento de instrumentos legislativos que permitissem melhor clarificar os domínios de intervenção dos operadores públicos e privados no setor. Nesse sentido o grupo de trabalho procedeu à identificação/aprofundamento de diversas alterações legislativas a ponderar em sede do processo de revisão, baseados na definição de diversos critérios que permitissem uma melhor diferenciação de responsabilidade entre público e privados tendo sido discutida a adequada aplicabilidade de diversos conceitos, como sejam, a tipologia de resíduos produzidos pelas empresas, a dimensão e inserção em contexto urbano, n.º trabalhadores e códigos LER, códigos CAE e volume de negócios respetivos. Nenhum dos critérios discutidos conseguiram, no entanto, o consenso das partes, pelo que se percebe bem a dificuldade encontrada nessa diferenciação.

Não obstante, não se afigura, adequada ou vantajosa a solução agora proposta de mera remissão para a Lei de Delimitação de Setores pois este diploma, conforme acima referido, não nos diz quais são em concreto os resíduos urbanos cuja gestão pertence ao setor público.

Tal alteração tem, do ponto de vista da ERSAR, dois tipos de consequências indesejáveis:

Por um lado, ao remeter para a Lei de Delimitação de Setores, deixa de ser possível delimitar dentro dos resíduos urbanos, aqueles que integram o âmbito do serviço público, por oposição aos resíduos que, sendo da responsabilidade do produtor, não integram o serviço público e cuja gestão pode ser entregue a entidades terceiras. Ou seja, não se garante uma clara separação do entre o setor público de gestão de resíduos urbanos e o setor privado, sendo que, conforme acima mencionado, no âmbito as atividades de serviço público são exercidas em regime de exclusivo, o que impede a intervenção de terceiras entidades em concorrência com a entidade gestora dos serviços.

Em contrapartida, ao ampliar o âmbito do serviço público essencial em função do novo conceito de resíduo urbano permite-se a integração de atividades que atualmente se encontram fora da esfera municipal e que são prosseguidas por operadores privados com contratos com produtores dos resíduos e que serão necessariamente colocados em causa com a alteração proposta.

Este aspeto assume particular gravidade no âmbito dos sistemas multimunicipais. Recorde-se que, de acordo os diplomas que regem os sistemas multimunicipais de resíduos (Decretos-leis

nºs 294/94 e 96/2014), a atividade destes sistemas incide sobre os resíduos urbanos gerados nas áreas dos municípios utilizadores, cuja gestão se encontra sob a sua responsabilidade, pelo que ao ampliar o âmbito de responsabilidade dos municípios, amplia-se, simultaneamente, o âmbito de atuação dos sistemas, os quais, recorde-se, assentam em contratos de concessão.

Por outro lado, não parece estar a ser tido em conta que a ampliação do âmbito serviço público essencial requer um redimensionamento dos recursos humanos e dos equipamentos e infraestruturas necessários à deposição, recolha e tratamento dos resíduos que, neste momento, são geridos por privados com logística de deposição, transporte e tratamento de natureza privada. A capacidade dos sistemas municipais e multimunicipais para gerir um eventual aumento dos quantitativos de resíduos urbanos que são hoje recolhidos e tratados por estes sistemas pode ser posta em causa uma vez que não está adaptada à realidade que se quer implementar.

Face ao exposto, considera-se que o projeto de diploma de revisão do Regime Geral de Gestão de Resíduos remetido para pronúncia teria muito a beneficiar de uma maior articulação e consistência com os vários diplomas aplicáveis aos sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos urbanos.

2. Outros aspetos relevantes

Num outro plano, considera-se igualmente preocupante a falta de concretização no projeto de diploma dos termos e prazos de intervenção das entidades públicas com funções de regulação ambiental.

Com efeito, apesar de se preverem diversas datas limite para os municípios cumprirem as suas obrigações, diretamente relacionadas com orientações emanadas pelas entidades públicas competentes, em particular a Autoridade Nacional de Resíduos, como é por exemplo a definição de regras e especificações técnicas que os municípios deverão observar na implementação das novas redes, metas de disponibilização de pontos e centros de recolha, percentagem máxima de contaminantes em cada uma das frações para que a recolha possa ser considerada seletiva e normas a observar nas mensagens constante nos equipamentos de recolha seletiva, matérias

que poderão comprometer a capacidade de cumprimento dessas obrigações, não são definidos os prazos e condições para a elaboração e divulgação por essas entidades dessas orientações.

Com os melhores cumprimentos,



Joaquim Barreiros
(Vogal)

O Conselho de Administração



Oriando Borges
(Presidente)



Paulo Lopes Marcelo
(Vogal)