ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E PODER LOCAL
XII Legislatura

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA

Of. 12 /CAOTPL

ASSUNTO: *Parecer - Proposta de Lei 123/XII/2.ª (GOV)*

Para os devidos efeitos, tenho a honra de enviar a Vossa Excelência o **PARECER** relativo ao ***PPL 123/XII-GOV*** *- Procede à segunda alteração à Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, que regula o regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas*, tendo os **Considerandos** e as **Conclusões** sido **aprovados** por **unanimidade,** verificando-se a ausência dos GP do PEV, em reunião desta Comissão Parlamentar realizada em 2013.01.22.

Com os melhores cumprimentos,

Palácio de São Bento, 22.01.13

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(António Ramos Preto)

Parecer

Proposta de Lei n.º 123/XII/2ª

Autor: Deputado
Mário Magalhães (PSD)

Procede à segunda alteração à Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, que regula o regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas.

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 - Introdução

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 123/XII/2ª, que *"Procede à segunda alteração à Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, que regula o regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas."*

A iniciativa é apresentada pelo Governo, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei.

A Proposta de Lei em causa, apresentada a 10 de janeiro de 2013, foi admitida no dia seguinte e baixou por determinação de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local para apreciação e emissão do respectivo parecer.

A Proposta de Lei inclui exposição de motivos, obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral e às propostas de lei, em particular.

2 - Objeto, Conteúdo e Motivação

A presente iniciativa legislativa, apresentada pelo Governo, visa alterar o regime jurídico que *"... regula o acesso da iniciativa privada a determinadas atividades, determinando que o acesso à atividade de 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"*.

Considera o Governo que, o atual regime *"...é especialmente limitativo no acesso da iniciativa privada à gestão de sistemas multimunicipais de águas e de resíduos sólidos urbanos, uma vez que apenas admite a participação de privados em posição obrigatoriamente minoritária no capital das entidades gestoras concessionárias, limitação igualmente aplicável à subconcessão dos mencionados sistemas."*

A iniciativa apresentada salienta também que, no Programa do XIX Governo Constitucional inclui *"... como uma das medidas previstas para a área do ambiente: «autonomizar o subsetor dos resíduos no seio do Grupo Águas de Portugal e implementar as medidas necessárias à sua abertura ao setor privado»."*

Tal como é referido na exposição de motivos da presente proposta de lei, o próprio PEAASAR II "*...preconiza a criação de condições para uma maior participação do setor privado na prestação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais.*"

Assim, "*No que respeita as atividades de captação, tratamento, distribuição e abastecimento de águas e saneamento de águas residuais, prevê-se a reorganização, sem alteração da natureza das entidades gestoras, que permanece maioritariamente pública*", através da definição de uma estratégia de "*...maior abertura do subsetor aos privados concretiza-se, pois, através da possibilidade das atuais concessionárias dos sistemas de titularidade estatal, relativamente às quais o Estado mantém os poderes de direção, autorização, aprovação, fiscalização e suspensão de atos, poderem subconcessionar tais atividades a privados, garantindo-se simultaneamente o respeito pela linha de atuação referida.*"

Em particular, no que diz respeito subsetor dos resíduos sólidos "*...é criada a oportunidade de privatização, abrindo-se a possibilidade das concessões virem a ser geridas por entidades privadas. Prevê-se, assim, a sua autonomização do subsetor no grupo Águas de Portugal e a implementação de medidas que promovam a sua abertura ao setor privado. Tal estratégia implica a entrada maioritária de entidades privadas nas atividades de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, através da alienação das participações sociais do Estado nas concessionárias dos sistemas multimunicipais.*"

A Proposta de Lei n.º 123/XII/2ª propõe, para o efeito, alterações ao artigo 1.º da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, alterada pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril.

3 - Iniciativas pendentes sobre a mesma matéria

A pesquisa efetuada à base de dados da atividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) verificou-se que, neste momento, não estão pendentes iniciativas versando sobre idêntica matéria.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de "elaboração facultativa" nos termos do n.º

3 do artigo 137.° do Regimento da Assembleia da República, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

PARTE III - CONCLUSÕES

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.° 123/XII/2ª que visa alterar a Lei n.° 88-A/97, de 25 de julho, que regula o regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas.

A Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local é do parecer que a Proposta de Lei n.° 123/XII/2ª, apresentada pelo Governo reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

PARTE IV- ANEXOS

Nota técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131° do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 21 de janeiro de 2013

O Deputado autor do Parecer,

(Mário Magalhães)

O Presidente da Comissão,

(António Ramos Preto)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 123/XII (2.ª)

Procede à segunda alteração à Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, que regula o regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas. (GOV).

Data de admissão: 11 de janeiro de 2013

Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Fernando Vasco (DAC),Lurdes Sauane (DAPLEN) Lisete Gravito e Leonor Calvão Borges (DILP), Maria João Costa (DAC) e Luis Correia da Silva (BIB).

Data: 18 de janeiro de 2013.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa legislativa, da autoria do Governo, visa viabilizar a concessão de sistemas multimunicipais de resíduos sólidos urbanos a entidades de capitais maioritária ou totalmente privados, e a subconcessão de sistemas multimunicipais de águas e de saneamento de águas residuais a entidades de natureza também privada.

De acordo com a exposição de motivos desta proposta de lei "...*No que respeita as atividades de captação, tratamento, distribuição e abastecimento de águas e saneamento de águas residuais, prevê-se a reorganização, sem alteração da natureza das entidades gestoras, que permanece maioritariamente pública...*"

Neste sentido, segundo o Governo, "... *A estratégia definida de maior abertura do subsetor aos privados concretiza-se, pois, através da possibilidade das atuais concessionárias dos sistemas de titularidade estatal, relativamente às quais o Estado mantém os poderes de direção, autorização, aprovação, fiscalização e suspensão de atos, poderem subconcessionar tais atividades a privados, garantindo-se simultaneamente o respeito pela linha de atuação referida...*"

Prevê, igualmente, o Governo que "... *Relativamente ao subsetor dos resíduos sólidos urbanos, é criada a oportunidade de privatização, abrindo-se a possibilidade das concessões virem a ser geridas por entidades privadas. Prevê-se, assim, a sua autonomização do subsetor no grupo Águas de Portugal e a implementação de medidas que promovam a sua abertura ao setor privado. ...*".

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento.

A presente iniciativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros de 27 de dezembro de 2012, em conformidade com o n.º 2 do artigo 123.º do mesmo diploma.

Respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, a iniciativa não infringe a Constituição ou os princípios nela estabelecidos e define concretamente o sentido das modificações a

introduzir na ordem legislativa (propõe a segunda alteração à Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, alterada pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril).

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa em apreço deu entrada em 10/01/2013, tendo sido admitida e anunciada em 11/01/2013. Baixou, na generalidade, à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local (11.ª) e encontra-se agendada para a sessão plenária de 25/01/2013.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, habitualmente designada como "lei formulário", possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, importa ter presentes, em especial, no momento da redação final.

A presente iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 da "lei formulário", e respeita o n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei.

Será publicada na 1.ª Série do Diário da República, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da "lei formulário"].

Não prevendo norma de entrada em vigor, em caso de aprovação, deverá o presente diploma, entrar em vigor no 5.º dia após a data da sua publicação (n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário).

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Lei n.º 88-A /1997, de 25 de julho que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, na alínea a) do seu artigo 1.º *veda a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso à atividade de: 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, salvo quando concessionadas (...).*

Revoga a Lei n.º 46/77, de 8 de julho, na redação dada pelos Decretos-Leis n.º 449/88, de 10 de dezembro, n.º 339/91, de 10 de setembro e n.º 372/93, de 29 de outubro, que veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a atividade económica em determinados sectores. E sofre as modificações introduzidas pela Lei n.º 17 /2012, 26 de abril, que estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008.

Teve origem na Proposta de Lei n.º 88/VII/2, que limita o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas. Foi aprovada, por maioria, na reunião plenária de 3 de julho de 1997, com votos a favor do PS, PSD e CDS-PP e contra do PCP e PEV. E a Lei n.º 17/2012, 26 de abril teve origem na Proposta de Lei n.º 35/XII/1, que estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2008. Foi aprovada, por maioria, na reunião plenária de 9 de março de 2012, com votos a favor do PSD e CDS-PP, contra do PCP, BE e PEV e a abstenção do PS.

O Programa do XIX Governo Constitucional, no que respeita aos *objetivos estratégicos* a prosseguir na área do ambiente, propõe:

- *Desenvolver um território sustentável;*
- *Resolver os problemas ambientais de primeira geração (água, saneamento, resíduos e contaminação dos solos);*
- *Implementar a nova geração de políticas ambientais europeias (assentes na internalização dos custos ambientais na economia), respondendo aos desafios emergentes;*
- *Desenvolver uma nova carteira de atividades económicas baseadas nas eco-inovações e nas tecnologias limpas.*

Ainda no capítulo do Ambiente, o Programa inclui medidas destinadas a:

- *Promover a sustentabilidade da política e do sistema de gestão e tratamento de resíduos, implementando efetivamente a hierarquia dos 3Rs (redução, reutilização e reciclagem); autonomizar o subsector dos resíduos no seio do Grupo Águas de Portugal e implementar as medidas necessárias à sua abertura ao sector privado.*

O Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais para o período de 2007-2013, abreviadamente PEAASAR 2007-2013, aprovado pelo Despacho n.º 2339/2007, de 14 de fevereiro define a estratégia para o abastecimento de água e o saneamento de águas residuais para aquele período.

Na sua parte introdutória, o Despacho refere que *no PEAASAR 2007-2013 são elencados objetivos estratégicos e as respetivas orientações que devem enquadrar os objetivos operacionais e as medidas a desenvolver no período de 2007-2013.*

Um dos objetivos operacionais, no contexto da sustentabilidade do sector, mencionado no Plano consiste em *contribuir para a dinamização do tecido empresarial privado nacional e local.*

Para a consecução dos objetivos, prevê a adoção de um conjunto de medidas, das quais se destaca a de *estimular o investimento privado e promover a concorrência, com especial destaque para um alargamento e dinamização muito significativos do mercado dos contratos de exploração e de prestação de serviços, promovendo assim o desenvolvimento do tecido empresarial nacional e local.*

Na continuação do exposto da introdução, é mencionado que *sem prejuízo do papel estratégico reservado às empresas concessionárias de sistemas multimunicipais do Grupo AdP, SGPS, S. A., enquanto instrumentos das políticas públicas para o sector, o PEAASAR 2007-2013 aposta decisivamente num envolvimento significativo do sector privado como meio de aumentar as valências do processo no sentido de assegurar o objetivo essencial de qualidade e preço do serviço socialmente aceitável, clarifica os domínios e formas da sua intervenção e define medidas visando aumentar a concorrência e tornar o processo de participação mais competitivo e transparente.*

Destacamos a evolução legislativa do regime jurídico de gestão de resíduos sólidos. O regime foi aprovado, pela primeira vez, pelo Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de novembro que lança as bases de um sistema de registo obrigatório de resíduos e define competências e responsabilidades no domínio da sua gestão. Em consonância com as normas da então Comunidade Económica Europeia, constituiu, conjuntamente com as disposições regulamentadoras, instrumento para um planeamento fundamentado e promoção do aproveitamento e eliminação dos resíduos. Posteriormente foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 310/95 de 20 de novembro, por sua vez revogado pelo Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de setembro e, igualmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro.

No que concerne ao planeamento da gestão de resíduos, tarefa pertencente ao Estado enquanto responsável pela política nacional de resíduos, o Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de setembro, nos termos do seu artigo 5.º, determinou, através de normas regulamentares, a elaboração de cinco planos de gestão de resíduos, um nacional e quatro sectoriais para cada uma das categorias de resíduos: urbanos, hospitalares, industriais e agrícolas.

O Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro continua a definir o regime geral da gestão de resíduos, em conexão com as disposições comunitárias, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril, e a Diretiva n.º 91/689/CEE, do Conselho, de 12 de dezembro. Este diploma introduz aperfeiçoamentos ao regime legal até agora em vigor que se prendem com uma melhor gestão da informação em matéria de gestão dos resíduos. E inclui, igualmente, novos instrumentos que se prendem com uma melhor gestão da informação em matéria de gestão dos resíduos, hoje

em dia imprescindível não apenas para que a Administração realize cabalmente as suas funções como para operadores económicos e grande público. Sofreu modificações, tendo sido a terceira modificação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho que o republica.

Na execução do princípio decorrente do n.º 2 do seu artigo 15.º, que estabelece que *os planos específicos de gestão de resíduos são aprovados por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente e pela área geradora do respetivo tipo de resíduos, sendo previamente ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses no caso do plano específico de gestão de resíduos urbanos*, a Portaria n.º 187/2007, de 12 de fevereiro, modificada pela Portaria n.º 851/2009, de 7 de agosto aprova o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II).

Em termos genéricos *o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II) constitui um instrumento estratégico diretor da gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU) para o período de 2007 a 2016, fundamental para que o sector possa dispor de orientações e objetivos claros, bem como de uma estratégia de investimento que confira coerência, equilíbrio e sustentabilidade à intervenção dos vários agentes diretamente envolvidos. Uma gestão exigente e consequente dos resíduos sólidos urbanos (RSU) passa pelo crescente envolvimento e responsabilização de todos os agentes interessados no setor. Destacam-se como principais agentes envolvidos e/ou a envolver na prossecução da estratégia consignada no PERSU II os Sistemas Intermunicipais e Multimunicipais, os Municípios, os Operadores Privados do Sector dos RSU, a Autoridade Nacional de Resíduos, as Autoridades Regionais de Resíduos, o Instituto Regulador das Águas e Resíduos, a Inspeção-geral do Ambiente e os cidadãos em geral.*

Cabe referir que a iniciativa legislativa em análise, com base na legislação supracitada, tem por objeto *viabilizar a concessão de sistemas multimunicipais de resíduos sólidos urbanos a entidades de capitais maioritária ou totalmente privados, e a subconcessão de sistemas multimunicipais de águas e de saneamento de águas residuais a entidades de natureza também privada, de forma a permitir a implementação da estratégia acima mencionada.* Propondo-se, para tal, *proceder à segunda alteração da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, alterada pela Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, que regula o regime de acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, visando a reorganização do setor de abastecimento de água e saneamento de águas residuais e recolha e tratamento de resíduos sólidos.*

Por último, recordamos que sobre o assunto foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei 260/XII/1, da iniciativa do PCP veda o acesso de empresas privadas às atividades económicas de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos. Tendo sido rejeitado por maioria, na reunião plenária de 6 de julho de 2012, com votos a favor do PCP, BE e PEV e contra do PSD, PS, e CDS-PP.

— Projeto de Lei 270/XII/1, da autoria do BE, garante a gestão pública da água e da gestão dos resíduos sólidos. Baixou à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, na fase de distribuição inicial na generalidade, em 17 de julho de 2012.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

  - **Bibliografia específica**

BAPTISTA, Jaime Melo ; Pássaro, Dulce Álvaro ; Pires, João Simão – Nota sobre a nova legislação relativa a serviços públicos essenciais. **Revista de administração local**. Lisboa. ISSN 0870-810x. Ano 31, nº 226 (Jul./Ago. 2008), p. 467-474. Cota: RP-224.

Resumo: Neste artigo os autores analisam o impacto da Lei nº12/2008, de 26 de Fevereiro, nos serviços públicos essenciais, nomeadamente, no sector das águas e resíduos. O artigo destaca essencialmente o impacto desta alteração na prática tarifária deste sector. Consideram os seus autores que o mesmo não será muito significativo, uma vez que a maioria das medidas não tem custo ou é de baixo custo, com exceção da faturação mensal, que quando aplicada conduz a um aumento de custos em relação à faturação bimestral.

CONCURRENCE ET RÉGLEMENTATION du secteur de l'eau. **Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence**. Paris. ISSN 1560-7798. Vol. 8, nº 1 (2006), p. 61-143. Cota: ROI-224.

Resumo: Esta obra aborda o tema da concorrência e regulação do sector da água. Apresar de promoverem cada vez mais a concorrência no setor da água, os governos não devem deixar de avaliar a importância da existência de concorrência neste sector. Tradicionalmente considerados como um monopólio natural do sector público, os serviços da água são cada vez mais abertos pelos governos à concorrência e à participação do sector privado. Esta prática permite o recurso a novos modelos de financiamento que, em alguns casos, coloca quase inteiramente os encargos financeiros sobre os consumidores.

Segundo o autor o envio de contatos de concessão para licitação teve efeitos benéficos significativos. O governo pode ser mais eficaz como um regulador em vez de um prestador de serviços, na medida em que sob o controlo do governo a água tende a ser distribuída abaixo do seu valor e as infraestruturas tendem a não ter o investimento necessário.

MAIA, Carla Heliodoro [et al.] – Avaliação dos indicadores de desempenho do serviço de abastecimento público de água na perspectiva do consumidor. **Cadernos INA**. Lisboa. Nº 44 (2010), p. 169-226. Cota: RP-154.

Resumo: Tendo em conta a existência de características tendencialmente monopolistas no sector de abastecimento público da água em Portugal, justifica-se a existência de uma entidade reguladora que promova

um serviço eficaz e eficiente para os utilizadores. Este controlo é efetuado pelo Instituto Regulador das Águas e Resíduos (IRAR) que desenvolveu um sistema de avaliação baseado em 20 indicadores de desempenho.
O presente trabalho pretende caracterizar a perspetiva do cidadão face ao sistema de avaliação adotado pelo IRAR e comparar a avaliação efetuada pelos utentes relativamente ao serviço de abastecimento público de água prestado pela EPAL, no concelho de Lisboa, com a avaliação do regulador.

PEAASAR II : Plano estratégico de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, 2007-2013. 1ª ed. [Lisboa] : Ministério do Ambiente Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, 2007. 171 p. ISBN 978-989-8097-00-2. Cota: 52 - 257/2007.
Resumo: O presente documento apresenta uma nova estratégia para o período de programação dos fundos comunitários, a designar por Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais 2007-2013 (PEAASAR II). Esta estratégia é um ponto-chave na definição e consequente clarificação do sector da água em Portugal.
Nele encontramos um diagnóstico aprofundado da atual situação do sector e a definição do respetivo enquadramento estratégico e programático, de forma a assegurar a coerência das medidas de política e a orientar o desempenho dos vários agentes e protagonistas envolvidos. Este diagnóstico é feito tendo em conta a experiência adquirida nos últimos anos, o novo contexto legal, nacional e comunitário, e as perspetivas que se abrem com o próximo ciclo de fundos do QREN entre 2007 e 2013.

SILVA, João Nuno Calvão da – Regulação das águas e resíduos em Portugal. **Boletim da Faculdade de Direito**. Coimbra. ISSN 0303-9773. Vol. 85 (2009), p. 565-620. Cota: RP-176.
Resumo: O presente artigo analisa a realidade jurídico-económica e institucional do sector das águas e resíduos em Portugal. Nele o autor procura descobrir as especificidades da regulação do sector das águas e resíduos, contextualizando a análise sectorial no quadro mais lato do fenómeno regulatório em geral e de alguns aspetos relevantes de direito da União Europeia, com particular realce para a disciplina dos serviços de interesse económico geral.
Assim sendo, o trabalho divide-se em três capítulos: o primeiro capítulo caracteriza a atual organização administrativa e a gestão das atividades de abastecimento de água, saneamento de águas residuais urbanas e resíduos urbanos; o segundo capítulo analisa o novo quadro institucional e regulatório do sector; o terceiro capítulo faz uma descrição dos mais relevantes aspetos da disciplina das águas e resíduos enquanto serviço de interesse económico geral.

SILVA, João Nuno Calvão da – Responsabilidade dos reguladores na fixação e controlo das tarifas. **O direito**. Lisboa. A. 143, nº 3 (2011), p. 507-569. Cota: RP-270.
Resumo: Neste artigo o autor analisa a nova intervenção do estado na economia, já não como Estado providência mas como Estado regulador. O Estado providência caracteriza-se por uma intervenção acentuada nos mais diversos domínios económicos e sociais, que ao assumir um cada vez maior número de tarefas vê a sua intenção de resolver tudo traída pela finitude dos meios ao seu dispor.

O Estado regulador, por alguns designado como Estado Pós-social, caracteriza-se por um acentuado recurso a formas jurídico-privadas de organização e atuação administrativas. A busca da eficiência na gestão da *res publica* passa pela redução da intervenção estadual e por uma revalorização do papel da sociedade civil.
Contudo, a falência do Estado intervencionista e regulador da vida económica não tem que determinar o regresso do Estado abstencionista liberal e da autorregulação do mercado. Considera-se fundamental a intervenção exterior, a hetero-regulação pública, para garantir o bom funcionamento da concorrência e a satisfação das necessidades básicas de todos os cidadãos.
É neste âmbito que o autor analisa a regulamentação, nomeadamente, nos sectores da energia, da água e dos resíduos.

Enquadramento do tema no plano da União Europeia

Em termos gerais, os serviços económicos de interesse geral são referidos no artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) conjugado com os artigos 93.º, 106.º e 107.º do TFUE e com o Protocolo relativo aos Serviços de Interesse Geral, anexo ao Tratado de Lisboa, que determina o conteúdo do conceito de "valores comuns da União" na aceção do artigo 14.º. Refira-se que os Tratados preveem que a União e os Estados-membros zelarão por que esse serviços funcionem com base em princípios e em condições, nomeadamente, económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões, ainda que balizando a possibilidade de recurso a auxílios estatais para o efeito. Acresce que existe um reconhecimento expresso de que os serviços de interesse económico geral ocupam uma posição no conjunto dos valores comuns da União e desempenham um papel na promoção da coesão social e territorial.

Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 20 de Novembro de 2007, que acompanha a comunicação «Um mercado único para a Europa do século XXI» - Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu [COM(2007)725], pode ler-se: "*Os serviços de interesse geral abrangem um amplo leque de atividades, dos grandes sectores que operam redes, como a produção e distribuição de energia, as telecomunicações, os transportes, a radiodifusão e os serviços postais, à educação, abastecimento de água, gestão de resíduos, serviços de saúde e serviços sociais. Tais serviços são essenciais para o dia-a-dia dos cidadãos e empresas e espelham o modelo de sociedade europeu.*"[1]

[1] Esta Comunicação vem na sequência de um conjunto de documentos, que se debruçaram sobre este tema, designadamente, a Comunicação da Comissão, de 26 de Abril de 2006, «Realizar o programa comunitário de Lisboa. Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia» [COM(2006)177]; a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 12 de Maio de 2004, intitulada "Livro Branco sobre os serviços de interesse geral" [COM(2004)374]; o Livro Verde da Comissão, de 21 de Maio de 2003, sobre serviços de interesse geral [COM(2003)270]; e a Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2004, sobre o Livro Verde sobre serviços de interesse geral [A5-0484/2003].

No âmbito da regulação dos auxílios estatais, existem ainda referências aos serviços de interesse económico geral, designadamente a Decisão n.º 2005/842/CE, de 28 de Novembro, e o Enquadramento Comunitário, publicado no JOUE C de 29/11/2005, aplicável por um período de 6 anos a partir da data de publicação. Em termos jurisdicionais cumpre referir o Acórdão Altmark do Tribunal de Justiça Europeu, segundo o qual as compensações de serviços de interesse geral não constituem auxílios estatais – e não estão por conseguinte sujeitas a notificação prévia e autorização da Comissão – desde que estejam reunidos os seguintes "critérios Altmark":

- A empresa beneficiária deve ser incumbida de uma missão de serviço público claramente definida;
- Os parâmetros de cálculo da compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente;
- A compensação não deve ultrapassar os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidos das receitas obtidas (a compensação pode contudo incluir um lucro razoável, isto é, uma taxa de remuneração dos capitais próprios que tome em consideração o risco);
- A empresa beneficiária deve ser escolhida através de concurso público ou a compensação não deve exceder os custos de uma empresa bem gerida e adequadamente equipada para prestar o serviço público.

Segundo este Acórdão do Tribunal de Justiça, todas as outras formas de compensação constituem auxílios estatais e estão por conseguinte sujeitas à regra da notificação prévia. Por conseguinte, em termos gerais, quando a empresa beneficiária é escolhida através de um concurso público e transparente a compensação de serviço público não constitui uma forma de auxílio estatal sujeita a notificação. Esta compensação não inclui também auxílios estatais quando o Estado pode demonstrar que a empresa beneficiária da compensação pública recebe apenas o correspondente ao custo líquido adicional – após dedução das receitas – que uma empresa bem gerida e adequadamente equipada teria suportado para prestar o serviço.

Especificamente relacionado com a concessão de serviços relacionados a atividade de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, cumpre referir a Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais. Esta Diretiva relativa aos «setores especiais» da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (designados «setores especiais») aplica-se aos contratos públicos celebrados por um poder público nos setores em causa para: fornecimentos, serviços e obras, que não sejam excluídos excecionalmente pela própria diretiva mas, ao contrário da diretiva «clássica», não se aplica às concessões de obras. De igual modo, aplica-se a qualquer poder público ou empresa pública que exerça atividades num dos domínios seguintes: gás, eletricidade, água, serviços de transportes, serviços postais, extração de combustíveis ou abertura de portos ou de aeroportos; e qualquer entidade adjudicante que, embora não sendo um poder público nem uma empresa pública, exerça uma (ou várias) das atividades referidas e beneficie de direitos especiais ou exclusivos concedidos por uma autoridade competente de um Estado-Membro tais como definidos pela diretiva.

Por último, importa referir a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão [COM(2011)897][2]. Esta proposta tem como principais objetivos garantir a segurança jurídica e o acesso aos mercados das concessões para todas as empresas europeias. Assim, pretende-se esclarecer o quadro jurídico aplicável à adjudicação de concessões e delimitar claramente o campo de aplicação desse quadro. Para as entidades adjudicantes são estabelecidas obrigações específicas que incorporam os princípios dos Tratados aplicáveis à adjudicação de concessões; aos operadores económicos são asseguradas determinadas garantias básicas quanto ao processo de adjudicação. No que respeita aos casos de cooperação público-público, a iniciativa europeia em análise esclarece os casos em que os contratos celebrados entre autoridades contratantes não ficam sujeitos às regras de adjudicação de concessões. Ao contrário das Diretivas sobre Contratos Públicos, as regras agora propostas não incluem uma lista explícita de procedimentos de adjudicação. A solução adotada permitirá às autoridades e entidades adjudicantes seguir procedimentos mais flexíveis na adjudicação de concessões, nomeadamente em reflexo das tradições jurídicas nacionais e de modo a permitir que os processos de adjudicação sejam organizados da forma mais eficiente possível.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Alemanha, Espanha, França e Reino Unido

ALEMANHA

A principal legislação alemã sobre estas matérias está presente nos seguintes diplomas:

- *The Water Management Act* (WHG);
- *The Wastewater Ordinance* (*Abwasserverordnung*, AbwV).

A gestão da água e do sector dos resíduos na Alemanha é da responsabilidade dos municípios por si ou através de associações de municípios. Essa concessão pode ser delegada em empresas municipais, companhias privadas ou parcerias público-privadas.

O modelo alemão, legislação, estatísticas e estudos de caso podem ser consultados na publicação *The German Water Sector: Policies and Experiences*.

ESPANHA

[2] Esta proposta foi escrutinada pelo parlamento português, estando o parecer final disponível em http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110437/ptass.do?appLng=PT

De acordo com o *Decreto Legislativo nº 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas* e a *Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados* as competências em matéria de abastecimento de água e gestão de resíduos em Espanha encontram-se repartidas por vários níveis na administração pública, a saber:

1) À Administração Central do Estado compete a responsabilidade de assegurar o percurso dos rios em território de mais do que uma região e a disponibilidade de recurso nos órgãos competentes das Administrações Autonómica. Esta competência é gerida pelos organismos das bacias ou confederações hidrográficas dependentes do Ministério do Ambiente;
2) As comunidades autónomas são responsáveis pela distribuição das águas até aos pontos de toma das redes de âmbito municipal ou supramunicipal que estão no seu território;
3) As *diputaciones provinciales* têm competências de coordenação dos serviços municipais e de assistência e cooperação;
4) Os municípios (e, nalguns casos, as macro comunidades de municípios) devem garantir o abastecimento de água potável às habitações, aprovar as tarifas de água e estabelecer regulamentos de prestação de serviços.

O **abastecimento de água** potável às populações é um serviço público que é regulado, garantido e controlado pela Administração Pública, mas a Espanha adotou já processos de liberalização e privatização do setor em meados dos anos 80 do século XX, identificados no Título IV da *Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas* (já revogada).

Atualmente, o novo enquadramento jurídico (*Decreto Legislativo nº 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas*) identifica três sistemas de gestão do abastecimento de águas:

- *Sistema de gestão público.* Utilizado nos municípios que administram e exploram diretamente o abastecimento e saneamento das suas cidades como serviço municipal. A gestão pode ser simples (depende diretamente do município), complexa (a gestão é feita por um órgão administrativo dependente do município, mas com estatuto legal próprio) ou corporativa (quando é realizada por uma empresa municipal em que 100% da propriedade pertence ao município). A gestão também pode ser assumida por macro comunidades de municípios que, de maneira conjunta e sem perder a condição de empresa pública, participam de uma sociedade formada pelos municípios;
- *Sistema de gestão misto.* É o feito pelos municípios em colaboração com empresas privadas. As sociedades de gestão mista possuem como acionistas de referência o município e uma ou várias empresas privadas;
- *Sistema de gestão privado.* Feito por intermedio de uma concessão administrativa ou de um contrato de arrendamento, em que se cede a gestão de toda ou parte do ciclo integral de água a uma empresa privada, mantendo o município a titularidade do serviço, concedendo apenas uma cessação temporária da gestão.

As empresas privadas mais destacadas deste setor são:

- O grupo Aguas de Barcelona (AgBar);
- O Canal de Isabel II;
- A SOREA.

O *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente* disponibiliza o *Libro Digital del Aqua*, que contém, entre outras informações, dados sobre a administração e gestão das águas em Espanha.

Encontra-se, ainda, disponível o seguinte documento: *Estudio Sectorial: captación, depuración y distribuición de aguas*.

Quanto ao **tratamento de resíduos**, a *Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados* prevê também a sua concessão a privados, à semelhança do que já acontecia com a anterior *Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*.

FRANÇA

Em França, todos os serviços de água e saneamento são serviços públicos, sendo competência das coletividades locais no que diz respeito à sua organização e fixação do preço. A sua gestão pode ser feita pelo próprio município ou delegada em empresas privadas, como acontece na maioria dos casos.

A gestão da água e saneamento em França é regulamentada pelos seguintes diplomas:

- A *Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution*, primeira grande lei sobre a água, organiza a sua gestão em torno de seis grandes bacias hidrográficas a partir de uma separação das linhas de água. Desenvolve a noção de "gestão global da água" no interesse de todos e instaura o princípio do poluidor-pagador, visando preservar a qualidade de água. No seio de cada bacia, a gestão é atribuída a uma *Agence de l'eau*;
- A *Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau*, prolonga e completa a lei de 1964 em torno de uma nova conceção: a da água como "património comum da nação" (art.º 1º). A sua proteção e desenvolvimento são assim do interesse geral.

  A lei reforça ainda o princípio de concertação entre atores e utilizadores de água, aumentando as prerrogativas das coletividades locais na sua gestão (Cap. II) e instaura, no seio de cada bacia hidrográfica um novo sistema de planeamento global dos recursos: os SDAGE (*Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux*) e os SAGE (*Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux*);
- O *Décret n°89-3 du 3 janvier 1989 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine à l'exclusion des eaux minérales naturelles*, que fixa as normas francesas de qualidade da água de torneira;
- A regulação das relações contratuais entre os municípios e as sociedades de serviços públicos delegadas de água é feita através de duas leis:
  - A *Loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* e a

- A *Loi Mazeaud n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public*;

- Finalmente, a *Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques*, que renova completamente o seu regime jurídico.

As novas orientações da LEMA são:

- Conceber os instrumentos necessários para atingir, em 2015, os objetivos de bom estado das águas fixados na Diretiva quadro sobre a água (DCE);
- Melhorar o serviço público de água e saneamento, tornando o acesso á água para todos com uma gestão mais transparente;
- Modernizar a organização da pesca em água doce.

A gestão dos serviços de água, saneamento e resíduos é feita pelos municípios, que, na maioria dos casos, delega esse serviço em estruturas intermunicipais que podem decidir o modo de gestão das instalações e redes : a gestão direta ou delegada em empresas privadas. Este último recurso passa a ser frequente na segunda metade do século XX e permitiu o desenvolvimento de grandes grupos industriais, que, hoje em dia, constituem três grandes grupos económicos :

- Lyonnaise des eaux
- Vivendi
- SAUR

As empresas privadas possuem uma *FP2E / Fédération professionnelle des entreprises de l'eau*, criada em 1938, para gestão dos interesses das empresas privadas de abastecimento de água e resíduos,

De interesse para a matéria em questão, encontra-se, ainda, disponível o seguinte documento: *La gestion de l'eau en France*.

REINO UNIDO

A Lei relativa aos recursos hídricos de 1991, a Lei da água de 2003 e a Regulamentação de 2006, referente aos recursos hídricos, nomeadamente a questão das licenças, são as referências legislativas mais relevantes do ordenamento jurídico britânico nesta área.

No Reino Unido existem dois modelos de gestão do abastecimento de águas e resíduos:

- Gestão privada (Inglaterra e País de Gales);
- Gestão pública (Escócia e Irlanda do Norte).

Em Inglaterra e no País de Gales, o abastecimento é fornecido por 10 empresas regionais e 16 pequenas empresas só de abastecimento de água. Após a privatização das *Water Authoraties*, foi criado o regulador *Water Services Regulation Authority* (Ofwat), e a *Environment Agency* é responsável pela regulação ambiental e de gestão de resíduos.

Na Escócia, a empresa pública *Scottish Water* continua a providenciar o abastecimento de água à população, o mesmo acontecendo com a empresa pública *Northern Ireland Water*.

Outros países

Organizações internacionais

A *European Federation of National Associations of Water and Wastewater Services*, disponibiliza o seguinte documento: *EUREAU Position on the Water Blueprint*.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Da pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC) verificou-se que não se encontra pendente qualquer iniciativa legislativa sobre a mesma matéria.

V. Consultas e contributos

Não se nos afigura existir qualquer obrigação regimental ou constitucional de consulta.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis não é possível avaliar os encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação.