



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

Direção-Geral das Atividades  
Económicas



## GT NOVAS LICENÇAS



# RELATÓRIO

## GRUPO DE TRABALHO

COM A MISSÃO DE DESENHAR AS PRINCIPAIS LINHAS  
ORIENTADORAS DAS NOVAS LICENÇAS

Versão consolidada

28 de janeiro de 2022

## Índice

1. Enquadramento .....	1
2. Introdução .....	1
3. Enquadramento do estudo realizado pela profico, incluindo a metodologia de análise seguida, condicionantes e pressupostos do mesmo .....	5
4. Metodologia .....	17
5. Tema 1 – Modelo de atribuição de licenças para Entidades Gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos (artigo 16.º) .....	20
5.1. Disposições do UNILEX .....	20
5.2. Recomendações do Estudo da Profico .....	21
5.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras .....	25
5.4. Resumo das Pronúncias do GT Alargado .....	32
5.5. Posição da APA e da DGAE .....	37
6. Tema 2 – Responsabilidade pela gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos garantindo: (i) a gestão financeira dos resíduos; ou (ii) a gestão financeira e operacional dos resíduos; incluindo a análise dos intervenientes, avaliando e comparando os modelos baseados na posse do resíduo e os que apenas gerem informação .....	43
6.1. Disposições do UNILEX e do nRGGR .....	43
6.2. Recomendações do Estudo da Profico .....	48
6.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras .....	50
6.4. Resumo das Pronúncias do GT Alargado .....	60
6.5. Posição da APA e da DGAE .....	65
7. Tema 3 – Constituição da Entidade Gestora (artigo 11.º), eventuais sinergias com fluxos SUP e outros (OAU e têxteis) .....	67
7.1. Disposições do UNILEX .....	67
7.2. Recomendações do Estudo da Profico .....	71
7.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras .....	73

7.4. Resumo das Pronúncias do GT Alargado .....	84
7.5. Posição da APA e da DGAE .....	86
8. Tema 4 – Financiamento da Entidade Gestora (Artigo 14.º) e Modelo de Financiamento da Entidade Gestora (Artigo 15.º) .....	92
8.1. Disposições do UNILEX .....	92
8.2. Recomendações do Estudo da Profico .....	96
8.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras .....	98
8.4. Resumo das Pronúncias do Grupo de Trabalho Alargado .....	110
8.5. Posição da APA e da DGAE .....	115
9. Tema 5 – Obrigações das Entidades Gestoras (Artigo 12.º) .....	117
9.1. Disposições do UNILEX .....	117
9.2. Recomendações do Estudo da Profico .....	120
9.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras .....	121
9.4. Resumo das Pronúncias do Grupo de Trabalho Alargado .....	138
9.5. Posição da APA e da DGAE .....	140
10. Tema 6 – Conteúdo do Caderno de Encargos .....	145
10.1. Disposições do UNILEX .....	145
10.2. Recomendações do Estudo da Profico .....	147
10.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras .....	148
10.4. Resumo das Pronúncias do Grupo de Trabalho Alargado .....	151
10.5. Posição da APA e da DGAE .....	152
11. Propostas de alteração legislativa ao UNILEX .....	152
OUTROS TEMAS REFERIDOS .....	158
Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras .....	158
Resumo das Pronúncias do GT Alargado .....	159
Consulta à AdC e ERSAR .....	164
Parecer da AdC .....	164

Parecer da ERSAR .....	174
Anexo I - Nomeações GT ALARGADO .....	177
Anexo II - Apresentações e atas das reuniões .....	178
Anexo III - Contributo de cada subgrupo .....	179
Anexo IV - Contributo do GT Alargado .....	180
Anexo V – Ofícios remetidos e resposta da AdC e ERSAR.....	181

## 1. Enquadramento

O Despacho n.º 9876/2021, de 12 de outubro, dos Gabinetes do Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor e da Secretária de Estado do Ambiente, cria um grupo de trabalho para avaliação do modelo de atribuição das licenças relativas a sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos e prorrogação das licenças existentes.

O grupo de trabalho (GT novas Licenças) tem como missão desenhar as principais linhas orientadoras das novas licenças tendo em conta os considerandos do despacho em apreço e as especificidades de cada fluxo de resíduos.

O grupo de trabalho é constituído por um representante de cada uma das seguintes entidades:

- a) Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA) e Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE), que coordenam; e
- b) Todas as Entidades Gestoras de fluxos específicos de resíduos com licença atribuída.

O GT novas Licenças apresenta as suas conclusões aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, sob a forma de um relatório organizado por fluxo específico de resíduos, com a apresentação das principais linhas orientadoras para a redação das novas licenças, até 31 de dezembro de 2021. Face à dimensão da tarefa em causa e do número de partes a consultar não foi possível o cumprimento do prazo determinado.

## 2. Introdução

O princípio da responsabilidade alargada do produtor (RAP) confere ao produtor do bem/produto a responsabilidade por uma parte significativa dos impactes ambientais dos seus produtos ao longo do seu ciclo de vida (fases de produção, comércio, consumo e pós-consumo). Concretamente, e de acordo com o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro (nRGGR), a RAP consiste na responsabilidade financeira ou financeira e organizacional do produtor do produto relativamente à gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes se tornam resíduos, nos termos do presente regime e de legislação específica.

Deste modo, a responsabilização do produtor do bem permite colocar o ónus da gestão do resíduo no interveniente que poderá ter maior impacto em todo o ciclo de vida do material, incentivando alterações na conceção do produto, maximizando a poupança de matérias-primas e, minimizando a produção de resíduos.

Na prática, a responsabilização do produtor traduz-se no cumprimento de objetivos e metas quantificadas de recolha, de reutilização, de reciclagem e de valorização, incentivando-o, deste modo, a alterar a conceção do seu produto. Tal estratégia tem normalmente um impacto na eco-eficiência dos produtos (utilização de menores quantidades de matéria-prima ou utilização de materiais recicláveis/reciclados, etc.), bem como no seu "eco-design" (maior facilidade de desmantelamento ou reciclagem, menor conteúdo em substâncias perigosas, etc.).

A responsabilidade do produtor do produto pela sua gestão, quando este atinge o final de vida, pode ser assumida a título individual ou transferida para um sistema integrado, nos termos da lei.

Estabelece o n.º 4 do mesmo artigo que a responsabilidade do produtor do produto pela gestão dos resíduos provenientes dos seus próprios produtos pode ser assumida a título individual ou transferida para um sistema integrado, nos termos de legislação específica.

O UNILEX, aprovado através do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, na sua redação atual, determina que cada produtor, embalador ou fornecedor de embalagens de serviço é responsável pelo financiamento da gestão dos resíduos provenientes dos seus próprios produtos ou embalagens, podendo optar por cumprir esta obrigação individualmente ou aderindo a um sistema integrado de gestão de resíduos para o qual transferem a sua responsabilidade, através da celebração de um contrato.

Os sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos são geridos por uma Entidade Gestora do sistema integrado de gestão do fluxo específico de resíduos, que é uma pessoa coletiva de direito privado de natureza associativa ou societária.

À data, a atividade da Entidade Gestora depende de licença atribuída por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pela área da economia e pela área do ambiente, por período não superior a cinco anos, podendo ser prorrogada por um ano, a qual estabelece as condições de gestão do fluxo.

A referida licença é concedida desde que o requerente demonstre capacidade técnica e financeira para implementar uma rede de recolha dos resíduos e respetivo encaminhamento para tratamento, com vista ao cumprimento das metas definidas pelo UNILEX e na própria licença.

O requerimento para atribuição de licença é submetido de forma desmaterializada à APA e à DGAE, competindo à primeira coordenar o processo de licenciamento e transmitir a decisão final ao requerente. O referido requerimento é acompanhado de caderno de encargos, o qual deve conter a informação enunciada no UNILEX.

O artigo 99.º do UNILEX estabelece que, no prazo de três anos a contar da data de entrada em vigor do diploma (01.01.2018), a APA e a DGAE apresentam aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente uma avaliação da aplicação do modelo de atribuição de licenças para Entidade Gestora de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos, nas vertentes ambiental e económico-financeira, para as Entidades Gestoras e para o utilizador, de modo a permitir apurar a necessidade de eventuais alterações ao enquadramento jurídico dessas licenças.

O objetivo da avaliação supra referida é o de avaliar integral e objetivamente o enquadramento legal nacional e comunitário aplicável aos fluxos específicos de resíduos abrangidos pela RAP. O estudo em apreço incluiu as seguintes tarefas:

- a) Avaliação dos modelos resultantes de *benchmarking* a realizar, respeitante à experiência noutros Estados-Membros relativa à gestão de resíduos abrangidos pela RAP;
- b) Avaliação do modo de atribuição das licenças, designadamente:
  - i. O atual modelo, isto é, a candidatura, em qualquer data, por parte da candidata a Entidade Gestora, apresentando esta o Caderno de Encargos, não estando o número de Entidades Gestoras por fluxo limitado;
  - ii. A atribuição de licença através de um concurso público lançado pela Administração, a qual define o pretendido através de caderno de encargos, pretendendo-se ainda avaliar, neste caso, para cada fluxo específico de resíduos, o número de licenças que deverá ser atribuído;

- iii. Outras opções.
- c) Avaliação dos dois modelos de gestão nos atuais modelos nacionais licenciados em que a Entidade G assume a responsabilidade pela gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos garantindo:
  - i. A gestão financeira dos resíduos; ou
  - ii. A gestão financeira e operacional dos resíduos, incluindo a análise dos intervenientes, avaliando e comparando os modelos baseados na posse do resíduo e os que apenas gerem informação;
- d) Avaliação da eficiência operacional das atuais redes de recolha e tratamento dos diversos fluxos específicos de resíduos e respetivos intervenientes;
- e) Avaliação da sensibilidade de sinergias entre fluxos;
- f) Avaliação da futura integração de novos fluxos sob a RAP no enquadramento legal atual, designadamente os previstos no âmbito da Diretiva 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente;
- g) Avaliação da implementação dos seguintes artigos do UNILEX:
  - i. Artigo 11.º (Entidade Gestora), quanto à constituição de reservas (n.º 3) e/ou à constituição de provisões (n.º 4) e qual o montante que deve estar associado;
  - ii. Artigo 14.º (Financiamento da Entidade Gestora), quanto à mais-valia económica e ambiental da obrigação de discriminar ao longo da cadeia, nas transações entre operadores económicos, num item específico a consagrar na respetiva fatura, o valor correspondente à prestação financeira (n.º 6);
  - iii. Artigo 15.º (Modelo de financiamento), quanto à implementação da obrigação de diferenciação das prestações financeiras em função do impacte ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos (n.º 3);



- iv. Artigo 16.º (Licenciamento da Entidade Gestora), quanto ao percentual da alocação financeira destinada aos Planos de sensibilização, comunicação e educação e de investigação e desenvolvimento (n.º 1) e à possibilidade de uma alocação financeira a afetar às ações constantes do Plano de Prevenção.
- h) Avaliação de diferentes opções adequadas à transposição das obrigações decorrentes da alteração da Diretiva Quadro Resíduos.
- i) Proposta de Cenários e respetiva avaliação, incluindo a análise de vantagens e desvantagens, relativamente a:
  - i. Modelo de licenciamento;
  - ii. Modelo de gestão (gestão financeira *versus* gestão financeira e operacional);
  - iii. Concorrência *versus* monopólio.

### **3. Enquadramento do estudo realizado pela profico, incluindo a metodologia de análise seguida, condicionantes e pressupostos do mesmo**

O estudo relativo à avaliação prevista no artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro (UNILEX), sobre a aplicação do modelo de atribuição de licenças para Entidades Gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos, nas vertentes ambiental e económico-financeira, para as Entidades Gestoras e para o utilizador, de modo a permitir apurar a necessidade de eventuais alterações ao enquadramento jurídico dessas licenças, foi elaborado pela Profico Ambiente e Ordenamento, Lda. (PROFICO AMBIENTE) em resultado do contrato estabelecido entre a PROFICO - Projetos, Fiscalização e Consultoria, Lda. e a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA).

Assim, foi objetivo do referido Estudo avaliar integral e objetivamente o enquadramento legal nacional e comunitário aplicável à gestão dos fluxos específicos de resíduos abrangidos pela RAP.

A elaboração do Estudo envolveu a realização das seguintes tarefas:

- a) Tarefa 1 - Avaliação dos modelos resultantes do *benchmarking*, respeitante à experiência noutros Estados-Membros relativa à gestão de resíduos abrangidos pela RAP;
- b) Tarefa 2 - Avaliação do modo de atribuição das licenças às Entidades Gestoras dos fluxos específicos de resíduos abrangidos pela RAP;
- c) Tarefa 3 - Avaliação dos dois modelos de gestão das atuais licenças em que a Entidade Gestora assume a responsabilidade pela gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos garantindo:
  - (i) a gestão financeira dos resíduos, ou;
  - (ii) a gestão financeira e operacional dos resíduosincluindo a análise dos intervenientes, avaliando e comparando os modelos baseados na posse do resíduo e os que apenas gerem informação;
- d) Tarefa 4 - Avaliação da eficiência operacional das atuais redes de recolha e tratamento dos diversos fluxos específicos de resíduos e respetivos intervenientes;
- e) Tarefa 5 - Avaliação da sensibilidade de sinergias entre fluxos;
- f) Tarefa 6 - Avaliação da futura integração de novos fluxos sob a RAP no enquadramento legal atual, designadamente os previstos no âmbito da Diretiva 2019/904, de 5 de junho de 2019, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente;
- g) Tarefa 7 - Avaliação da implementação dos artigos 11.º (Entidade gestora), 14.º (Financiamento da Entidade Gestora), 15.º (Modelo de financiamento) e 16.º (Licenciamento da Entidade Gestora) do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro;
- h) Tarefa 8 - Avaliação de diferentes opções adequadas à transposição das obrigações decorrentes da alteração da Diretiva Quadro Resíduos;
- i) Tarefa 9 - Proposta de cenários e respetiva avaliação, incluindo a análise de vantagens e desvantagens, relativamente a:
  - a. Modelo de licenciamento;
  - b. Modelo de gestão (gestão financeira *versus* gestão financeira e operacional) e;

c. Concorrência *versus* Monopólio.

A metodologia utilizada para a realização das referidas tarefas do Estudo correspondeu à seguinte:

**Tarefa 1**, através da qual foi realizado de um estudo de *benchmarking* para identificação dos modelos de gestão de resíduos abrangidos pela RAP adotados noutros Estados-Membros da União Europeia (UE), por serem estes os que se regem pela mesma legislação e regulamentação de base, ao nível de enquadramento legal, das soluções técnicas, e das soluções de financiamento e impacto financeiro nos consumidores.

Foram considerados os fluxos específicos de resíduos para os quais se encontra implementada a RAP em Portugal, designadamente, resíduos de embalagens (RE), resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE), pilhas e acumuladores usados (P&A), veículos em fim de vida (VFV), pneus usados, e óleos (lubrificantes) usados. Apesar de em Portugal também terem sido implementados regimes de RAP para os resíduos de embalagens e medicamentos (REM) e para os resíduos de embalagens de produtos fitofarmacêuticos, estes não foram considerados no *benchmarking* por apenas existirem em alguns países da UE e não existir informação suficiente acerca dos mesmos.

Para cada fluxo específico de resíduos estudado foi realizada a agregação por tipologias de modelos adotados, tendo sido selecionando para avaliação mais detalhada os que poderiam ter uma maior aplicabilidade em Portugal.

A análise incidiu sobre as principais características dos modelos de gestão técnico e económico relevantes para o trabalho: Obrigatoriedade; Organização em Individual e Coletivo; Tipo de responsabilidade; Governação possível (número de entidades existentes); Estatuto legal (requisito); Financiamento dos sistemas; Modelos em termos de funções e responsabilidades; Instrumentos de RAP; e Monitorização dos modelos de RAP.

**Tarefa 2**, que corresponde à avaliação do modo de atribuição das licenças às Entidades Gestoras dos fluxos específicos de resíduos abrangidos pela RAP, designadamente:

- a) O atual modelo, isto é, a candidatura, em qualquer data, por parte da candidata a Entidade Gestora, apresentando esta o caderno de encargos (CE), não estando o número de Entidades Gestoras por fluxo limitado;
- b) A atribuição de licença através de um concurso público lançado pela Administração, a qual define o pretendido através de caderno de encargos, pretendendo-se ainda avaliar, neste caso, para cada fluxo específico de resíduos, o número de licenças que deverá ser atribuído, e;
- c) Outras opções.

Esta avaliação tem em conta o número de licenças que deverá ser atribuído para cada fluxo específico de resíduos, considerando o histórico de quantidades de resíduos geridos pela(s) entidade(s) gestora(s) nos anos mais recentes, e respetivos fluxos financeiros, para cada uma dessas tipologias específicas de resíduos.

**Tarefa 3**, que consiste na avaliação dos dois modelos de gestão nos atuais modelos nacionais licenciados em que a Entidade Gestora assume a responsabilidade pela gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos garantindo:

- a) A gestão financeira e organizacional dos resíduos; ou
- b) A gestão financeira, organizacional e operacional dos resíduos, sendo que, neste último caso, e para o fluxo das embalagens, se equacionam as vertentes parcial e total.

Para esta avaliação foi efetuada a compilação e análise da informação relevante das várias Entidades Gestoras licenciadas em Portugal, em particular, dos respetivos Relatórios de Atividade anuais (RAA) e Relatórios de Contas (R&C), para os anos 2017 e 2018, a análise dos tipos de intervenientes dos sistemas integrados de gestão e sua articulação, de modo a avaliar e comparar os modelos baseados na posse do

resíduo e os que apenas gerem informação, a avaliação do desempenho financeiro das Entidades Gestoras licenciadas. No âmbito desta tarefa foram ainda retiradas conclusões sobre o sucesso financeiro do modelo no que diz respeito ao equilíbrio financeiro, eficiência e impacto financeiro nos consumidores.

**Tarefa 4**, que corresponde à avaliação da eficiência operacional das atuais redes de recolha e tratamento dos diversos fluxos específicos de resíduos e respetivos intervenientes.

Esta avaliação foi efetuada para as redes existentes a nível nacional no contexto das seguintes tipologias: embalagens, pneus, óleos minerais, equipamentos elétricos e eletrónicos (EEE), veículos, e pilhas/baterias e acumuladores (P&A e B&A), com base na informação disponível das Entidades Gestoras dos respetivos fluxos fornecida pela APA.

Em particular, foram analisados os RAA e os R&C das várias Entidades Gestoras relativos aos anos 2017 e 2018.

A avaliação da eficiência operacional de cada um dos sistemas integrados de gestão foi efetuada para os anos referidos, com base nos resultados obtidos ao nível do cumprimento dos objetivos de gestão definidos em cada uma das respetivas licenças constantes daquelas fontes de informação. Foi ainda efetuada, para os mesmos anos, e de acordo com as mesmas fontes, a avaliação da eficácia/eficiência financeira de cada um dos sistemas integrados.

**Tarefa 5**, que corresponde à avaliação da sensibilidade de sinergias entre os vários fluxos de resíduos abrangidos pela RAP.

Neste domínio, foi avaliado o potencial da eficiência técnica e financeira de um modelo assente na separação de fluxos *versus* um modelo assente na integração de fluxos onde existam sinergias positivas do ponto de vista financeiro, organizacional e/ou operacional. Para este efeito, foram identificados os fluxos específicos de resíduos em que podem existir estas sinergias e as Entidades Gestoras licenciadas onde já existe a gestão de dois ou mais fluxos.

No âmbito da Tarefa 9, da construção dos cenários, foi também avaliado o desempenho operacional e financeiro das Entidades Gestoras licenciadas que gerem dois ou mais fluxos *versus* as que gerem apenas um fluxo, sendo apresentadas conclusões sobre as vantagens e desvantagens de um modelo assente na separação de fluxos *versus* um modelo assente na integração de fluxos respeitantes à componente técnica e operacional, equilíbrio financeiro, eficiência e impacto financeiro nos consumidores.

**Tarefa 6**, que corresponde à avaliação da futura integração de novos fluxos sob a RAP no enquadramento legal atual, designadamente os previstos no âmbito da Diretiva 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente.

Para este efeito foi efetuada a identificação e análise dos novos fluxos de resíduos que passarão a estar abrangidos pela RAP, nomeadamente os definidos no artigo 8.º da Diretiva (UE) 2019/904 (Diretiva Plásticos). Por outro lado, foi também realizado um *benchmarking* complementar ao efetuado no âmbito da Tarefa 1, tal como efetuado para a Tarefa 8, relativamente aos desenvolvimentos a este nível nos outros países com regimes de RAP, em particular da UE.

Com base na informação obtida deste *benchmarking* complementar, foram identificadas as opções potenciais para transposição dos requisitos da Diretiva Plásticos ao nível da RAP, sendo apresentados os respetivos resultados, bem como um resumo das respetivas conclusões. Os princípios e opções identificados serviram para, no âmbito das restantes tarefas subsequentes incluídas no Estudo, identificar e avaliar o(s) modelo(s) técnico(s) e de financiamento mais adequado(s) para os novos fluxos definidos na Diretiva Plásticos a serem integrados em regimes de RAP.

**Tarefa 7**, que corresponde à avaliação dos Artigo 11.º (Entidade gestora), Artigo 14.º (Financiamento da Entidade Gestora), Artigo 15.º (Modelo de financiamento) e Artigo 16.º (Licenciamento da Entidade Gestora) do UNILEX.

As atividades executadas neste âmbito foram as seguintes:

- a) Recolha da informação relevante das várias Entidades Gestoras licenciadas em Portugal, em particular, dos respetivos Relatórios de Atividade anuais (RAA), Relatórios de Contas e Modelos de prestação financeira, para os anos 2017 e 2018;
- b) Sistematização da informação recolhida quanto às exigências dos artigos 11.º (Entidade gestora), 14.º (Financiamento da Entidade Gestora), 15.º (Modelo de financiamento) e 16.º (Licenciamento da Entidade Gestora) do UNILEX;
- c) Avaliação do cumprimento quanto à constituição e quanto aos montantes exigidos de reservas e/ou de provisões conforme o n.º 3 e o n.º 4 (respetivamente) do artigo 11.º (Entidade gestora) do UNILEX;
- d) Avaliação quanto à mais-valia económica e ambiental da obrigação de discriminar ao longo da cadeia, nas transações entre operadores económicos, num item específico a consagrar na respetiva fatura o valor correspondente à prestação financeira, n.º 6 do artigo 14.º (Financiamento da Entidade Gestora) do UNILEX.
- e) Esta avaliação terá também em consideração a especificidade, neste aspeto, do fluxo dos pneus (n.º 7 do mesmo artigo) e do fluxo das pilhas portáteis (n.º 8 do mesmo artigo);
- f) Avaliação quanto à implementação da obrigação de diferenciação das prestações financeiras em função do impacte ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos, n.º 3 do artigo 15.º (Modelo de financiamento) do UNILEX;
- g) Avaliação quanto ao percentual da alocação financeira destinada aos Planos de Sensibilização, Comunicação e Educação (SC&E) e Investigação e Desenvolvimento (I&D), n.º 1 do artigo 16.º (Licenciamento da Entidade Gestora) do UNILEX, e à possibilidade de uma alocação financeira a afetar às ações constantes do Plano de Prevenção;
- h) Elaboração de conclusões e recomendações.

**Tarefa 8**, que consistiu na avaliação de diferentes opções adequadas à transposição das obrigações decorrentes da alteração da Diretiva Quadro Resíduos.

As alterações em causa correspondem às que resultaram da publicação da Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, com data limite de transposição pelos Estados-Membros de 5 de julho de 2020.

Para esta avaliação foi efetuada uma análise detalhada das alterações introduzidas na Diretiva Quadro Resíduos resultantes da publicação da mencionada Diretiva (UE) 2018/851, com identificação e avaliação das alterações específicas que afetam diretamente a gestão dos fluxos específicos de resíduos existentes a nível nacional no âmbito da RAP, e das opções para a transposição das obrigações decorrentes dessas alterações. A identificação destas opções no âmbito da Tarefa 8 foi efetuada com base num *benchmarking* complementar ao da Tarefa 1 relativamente aos desenvolvimentos a este nível nos outros países com regimes de RAP, em particular da UE. São apresentados os resultados deste *benchmarking*, bem como um resumo das respetivas conclusões.

**Tarefa 9**, que consistiu na elaboração de uma proposta de cenários e respetiva avaliação, com análise do impacto técnico, financeiro e jurídico-legal, e das vantagens e desvantagens relativamente ao modelo de licenciamento, modelo de gestão (gestão financeira *versus* gestão financeira e operacional) e estrutura de mercado, nomeadamente concorrência *versus* monopólio, com base nos resultados das Tarefas 1 a 8 precedentes.

Para a elaboração da proposta de cenários foi efetuada a sistematização das conclusões do Estudo e a identificação das alterações a propor (tendo presente toda a análise, incluindo o *benchmarking*) no modelo de licenciamento, no modelo de gestão (gestão financeira *versus* gestão financeira e operacional) e na estrutura de mercado (concorrência *versus* monopólio), a identificação dos cenários e das vantagens e desvantagens técnicas, financeiras e jurídico-legais para as várias opções modelizadas, tendo sido elaboradas conclusões sobre as vantagens e desvantagens e recomendações sobre as opções mais eficientes.

Finalmente, foram elaboradas **Recomendações** que resultaram das várias tarefas e também da avaliação criteriosa dos cenários construídos no âmbito da realização da Tarefa 9.



### **Condicionantes e pressupostos identificados no estudo**

O Estudo identifica um conjunto de condicionantes à realização do mesmo e os respetivos pressupostos de base que foram assumidos para a sua elaboração.

A abordagem seguida correspondeu à metodologia descrita *supra*, tendo, contudo, existido alguns condicionalismos para algumas das tarefas realizadas no Relatório Final, apresentado em fevereiro de 2021, que levaram à necessidade de assumir os seguintes pressupostos para a elaboração do Estudo:

#### **GERAIS**

- a) O Estudo UNILEX teve em conta a legislação em vigor durante o período da sua elaboração. A publicação do **Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro**, ocorreu já no término do Estudo e apesar de produzir efeitos só a partir de 1 de julho de 2021, foram referenciadas, na medida da sua relevância para o Estudo, algumas das alterações introduzidas pelo novo diploma, realçando-se ainda que as conclusões e recomendações do Estudo apontam para a necessidade de algumas alterações, revisões e complementos ao referido diploma.
- b) As conclusões e recomendações que resultam do Estudo têm por referencial a informação de base compilada e o horizonte temporal selecionado para a análise, bem como a situação das Entidades Gestoras existente no período analisado, pelo que alterações a esta realidade que tenham ocorrido fora desse horizonte temporal poderão não estar totalmente refletidas nos resultados apresentados.

#### **TAREFA 1 - *Benchmarking***

- a) De modo a dispor da informação mais completa possível e a permitir, posteriormente, efetuar propostas alinhadas com os desenvolvimentos a nível da UE para os fluxos atualmente existentes em Portugal e para os que serão implementados no futuro, foi opção do Estudo **direcionar a pesquisa**

**bibliográfica para a RAP nos países da União Europeia (UE)** e, em termos mais particulares, para os fluxos específicos de resíduos para os quais se encontra implementada a RAP em Portugal, designadamente, RE, REEE, P&A usados, VFV, pneus usados, e óleos (lubrificantes) usados.

- b) Apesar do Estudo se ter circunscrito aos regimes de RAP dos fluxos específicos de resíduos identificados na alínea anterior, **não existia disponível informação completa, ou que a que existia estaria desatualizada ou não totalmente correta, para cada um dos regimes de RAP da UE**, relativamente a estes fluxos. No entanto, teve de assumir-se como pressuposto que toda a informação estaria correta e atualizada, apenas tendo sido possível corrigir/atualizar a respeitante a Portugal.

Em relação ao tipo de informação disponível nas páginas da Internet das Entidades Gestoras existentes para cada um dos fluxos em causa, esta é bastante diferente para as várias Entidades Gestoras e é, muitas vezes, bastante incompleta.

## **TAREFA 2 – Avaliação do modo de atribuição das licenças**

Não foi encontrada muita informação disponível nos vários países alvo do *benchmarking* no que respeita ao modo de atribuição das licenças das Entidades Gestoras.

## **TAREFA 3 – Avaliação dos dois modelos de gestão nos atuais modelos nacionais licenciados**

- a) Da bibliografia da UE e outra literatura internacional consultada, foi verificado que a distinção entre os vários tipos de responsabilidades no modelo de gestão das Entidades Gestoras nem sempre é totalmente uniforme e consensual, tornando-se difícil defini-los de forma exata.
- b) Em Portugal, foi considerado que não existem Entidades Gestoras com uma responsabilidade puramente financeira, já que cada uma delas assume, pelo menos, uma responsabilidade financeira e organizacional (na medida em que organiza sempre alguns aspetos da gestão do fluxo de resíduos em questão).

Existem ainda Entidades Gestoras com responsabilidade financeira, organizacional e operacional (esta última, parcial ou total).

Deste modo, a designada responsabilidade organizacional citada na literatura europeia e internacional em geral pode ser encarada como responsabilidade operacional no caso nacional.

**TAREFA 4 – Avaliação da eficiência operacional das atuais redes de recolha e tratamento dos diversos fluxos específicos de resíduos e respetivos intervenientes;**

**TAREFA 5 – Avaliação da sensibilidade de sinergias entre fluxos; e**

**TAREFA 7 – Avaliação da implementação dos artigos 11.º, 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro.**

- a) O horizonte temporal para o qual foi possível analisar os dados é reduzido (2017 e 2018), correspondendo a apenas dois anos, o que não é suficiente para permitir tirar conclusões consolidadas e definitivas. No entanto, o Estudo procurou identificar os vários constrangimentos a este nível para melhorias posteriores.
- b) Nos anos em que duas licenças estiveram em vigor, a avaliação incidiu principalmente nos requisitos da licença mais recente, considerando que o objetivo do trabalho foi averiguar sobre a adequação do sistema atual. As licenças da maioria das Entidades Gestoras foram renovadas durante o ano de 2018, pelo que, por essa via, ocorreram determinadas alterações de requisitos. Estão nessa situação a maioria das Entidades Gestoras dos vários fluxos de resíduos, já que tal apenas não ocorre para as Entidades Gestoras do fluxo das embalagens generalistas (SPV, NOVO VERDE e ELECTRÃO) e dos medicamentos (VALORMED), e dos óleos usados (SOGILUB). Por outro lado, existem ainda situações em que as licenças das Entidades Gestoras são válidas em 2017 e em parte de 2018, vigorando no mesmo ano de 2018 duas licenças com requisitos diferentes. Estão neste caso o Electrão (para o fluxo dos REEE), a VALORCAR (para o fluxo dos VFV) e a VALORPNEU (para o fluxo dos pneus usados).

No decurso dos anos analisados – 2017 e 2018 – entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 152- D/2017, de 11 de dezembro, pelo que os requisitos a cumprir se alteraram de um ano para o outro, também por esta via. Para efeitos da análise, e por necessidade de simplificação, foi assumido, preferencialmente, as licenças na vigência do UNILEX, ou seja, em 2018, *grosso modo*.

- c) **A forma de cálculo do cumprimento das metas de recolha e valorização** pelas várias Entidades Gestoras, no global, e principalmente por fluxo de resíduos, **não é uniforme** entre estas, pelo que podem surgir constrangimentos na análise no que respeita à eficácia (grau de cumprimento das metas definidas na licença) e à eficiência (em termos de gasto/tonelada recolhida ou valorizada).

#### **TAREFA 8 – Avaliação de opções para transposição das obrigações decorrentes da DQR e**

#### **TAREFA 6 – Avaliação da futura integração de novos fluxos sob a RAP no âmbito da Diretiva Plásticos**

- a) Para efeitos do *benchmarking* para a realização da Tarefa 8, foi consultado o guia para a aplicação dos requisitos gerais mínimos para os regimes de RAP elaborado pela EUNOMIA para a Comissão Europeia. Na altura da consulta, apenas estava disponível a versão preliminar deste documento, datada de dezembro de 2019, e só no final de abril de 2020 foi publicada a versão final do documento, disponibilizada apenas em maio de 2021. Por este motivo, para o Estudo, **a versão analisada foi a versão preliminar**.
- b) À data da apresentação do Estudo, ainda não se encontravam publicados os documentos/guias com orientações relativas a aspetos específicos a ter em conta para inclusão nos regimes de RAP a que as Diretivas (UE) 2018/851 e Plásticos aludem e existiam **poucos elementos e decisões dos vários países relativamente à forma de transposição das mesmas**, razão pela qual foram analisados documentos com data anterior à publicação das

Diretivas visadas, e que se centram nas propostas das Diretivas ou nas Estratégias que, posteriormente, lhes deram origem.

Apesar dos constrangimentos identificados para a realização das várias tarefas que fazem parte do Estudo, a PROFICO considerou que os mesmos não põem em causa a fiabilidade e a qualidade do Estudo, tendo-se procurado assumir pressupostos adequados de modo a garantir o cumprimento dos objetivos globais pretendidos.

#### 4. Metodologia

Foram identificados os seguintes temas para o desenvolvimento do trabalho do GT novas licenças:

- TEMA 1 - Modelo de atribuição de licenças para Entidades Gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos (artigo 16.º)
- TEMA 2 - Responsabilidade pela gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos garantindo: (i) a gestão financeira dos resíduos; ou (ii) a gestão financeira e operacional dos resíduos; incluindo a análise dos intervenientes, avaliando e comparando os modelos baseados na posse do resíduo e os que apenas gerem informação.
- TEMA 3 - Constituição da Entidade Gestora (artigo 11.º), eventuais sinergias com fluxos SUP e outros (OAU e têxteis)
- TEMA 4 - Financiamento da Entidade Gestora (artigo 14.º) e modelo de Financiamento da Entidade Gestora (artigo 15.º)
- TEMA 5 - Obrigações da Entidade Gestora (artigo 12.º); Ações de C&S, I&D; Sinergias; etc.
- TEMA 6 - Conteúdo do Caderno de Encargos

Para efeitos de discussão dos Temas identificados, decorreram, numa primeira fase, as seguintes reuniões entre a APA, DGAE e a totalidade das Entidades Gestoras licenciadas:

Data	Tema
7 de outubro de 2021	<i>Kick-off:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Missão do grupo de trabalho</li><li>• Constituição do grupo de trabalho</li><li>• Proposta de cronograma</li></ul>
20 de outubro de 2021	Temas 1 e 2
4 de novembro de 2021	Temas 3 e 4
18 de novembro de 2021	Temas 5 e 6

As apresentações efetuadas em sede de reunião e as atas das reuniões supra indicadas encontram-se no Anexo II ao presente relatório.

Dadas as especificidades de cada fluxo de resíduos, foram criados diferentes subgrupos, um para cada fluxo específico de resíduos cuja gestão se baseia no princípio da RAP, independentemente de atualmente operar em monopólio ou em concorrência.

Numa segunda fase, foram promovidas reuniões de preparação internas a cada subgrupo com o objetivo de identificação de posições comuns no caso das Entidades Gestoras de fluxos a funcionar em regime de concorrência e, subsequentemente, destes com a APA e a DGAE, visando a consolidação de pareceres por cada fluxo específico. O contributo de cada subgrupo encontra-se refletido no presente relatório por tema.

Acresce ainda, em conformidade com o Despacho n.º 9876/2021, de 28 de setembro, que o GT deveria consultar as seguintes entidades, sem prejuízo de outras cuja auscultação fosse considerada pertinente pelas entidades coordenadoras:

- a) Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM);
- b) Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);
- c) Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP);

- d) Associação das Empresas Portuguesas para o Sector do Ambiente (AEPSA);
- e) Associação de Limpeza Urbana (ALU);
- f) Associação do Comércio Automóvel de Portugal (ACAP); g) Associação dos Industriais de Vidro de Embalagem (AIVE);
- g) Associação Empresarial dos Sectores Eléctrico, Electrodoméstico, Fotográfico e Electrónico (AGEFE);
- h) Associação Nacional de Recuperação e Reciclagem de Papel e Cartão (RECIPAC);
- i) Associação Nacional dos Industriais de Recauchutagem de Pneus (ANIRP);
- j) Associação para a Gestão de Resíduos (ESGRA);
- k) Associação Portuguesa da Indústria de Plásticos (APIP);
- l) Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED);
- m) Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas (APETRO);
- n) Confederação Empresarial de Portugal (CIP);
- o) Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA);
- p) SDR Portugal — Associação de Embaladores;
- q) Empresa Geral do Fomento, S. A. (EGF).

Na sequência da consulta efetuada foram recebidos, numa primeira fase, contributos por parte da ACAP, AGEFE, ESGRA, APED, APETRO, EGF e SDR, que se apresentam infra.

Na sequência da consulta do Relatório Preliminar pelo GT alargado, foram novamente recebidos contributos da AGEFE, APED, ESGRA e EGF, tendo sido recebidos contributos, pela primeira vez, da AEPSA, AHRESP, AIVE, APIP, APOREB e CIP, que referiu acompanhar as posições entretanto partilhadas dos respetivos associados, sendo que em algumas questões estes apresentam posições distintas.

Assim, para facilidade de análise, cada um dos temas identificados encontra-se estruturado da seguinte forma:

- a) Disposições do UNILEX
- b) Recomendações do Estudo da Profico
- c) Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras
- d) Resumo das Pronúncias do GT Alargado
- e) Posição da APA e da DGAE

## 5. Tema 1 – Modelo de atribuição de licenças para Entidades Gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos (artigo 16.º)

### 5.1. Disposições do UNILEX

#### **Artigo 16.º**

##### **Licenciamento da entidade gestora**

*1 - O sistema integrado de gestão de resíduos está sujeito a licença atribuída por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, por período não superior a cinco anos, prorrogável excecionalmente por um ano, no máximo por duas vezes, por decisão devidamente fundamentada dos referidos membros do Governo, a qual estabelece as condições de gestão do fluxo, designadamente as relativas:*

- a) Aos resíduos abrangidos;*
- b) À rede de recolha dos resíduos;*
- c) Aos objetivos e metas de gestão;*
- d) Aos planos de prevenção, sensibilização e comunicação e de investigação e desenvolvimento;*
- e) Ao equilíbrio económico-financeiro;*
- f) Às relações com os operadores de gestão de resíduos e outros intervenientes no sistema integrado;*
- g) À monitorização da atividade do sistema integrado que garanta a gestão da informação relativa aos produtores ou embaladores e fornecedores de embalagens de serviço, conforme aplicável, locais de recolha, operadores de transporte e gestão e respetivos quantitativos de produtos colocados no mercado e de resíduos recolhidos e tratados, bem como os destinos dos materiais resultantes do tratamento;*
- h) Às condições da caução.*

*2 – (Revogado.)*

*3 – A licença é concedida desde que a candidata a entidade gestora demonstre ter capacidade técnica e financeira para implementar uma rede de recolha dos resíduos e o seu encaminhamento para tratamento, com vista ao cumprimento das metas fixadas no presente decreto-lei.*

*4 – O requerimento para atribuição de licença é submetido, de forma desmaterializada, na plataforma eletrónica da APA, I.P., à qual a DGAE tem acesso direto, competindo à APA, I.P., coordenar o processo de autorização e transmitir a decisão final.*

*5 – [...]*

*6 – A APA, I.P., e a DGAE emitem parecer conjunto sobre o requerimento previsto nos números anteriores, dirigido aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, no prazo máximo de 150 dias consecutivos, mediante parecer prévio das Regiões*



*Autónomas e da ERSAR no que se refere a Entidades Gestoras de fluxos específicos com interface com os resíduos urbanos.*

*7 — A APA, I.P., e a DGAE podem solicitar esclarecimentos adicionais ao requerente, suspendendo-se nesse caso o prazo previsto no número anterior.*

*8 — Após a pronúncia da APA, I.P., e da DGAE, os membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente emitem a decisão de atribuição da autorização no prazo de 30 dias.*

*9 — No caso de se tratar de requerimento para renovação de licença, o prazo previsto no n.º 6 é de 90 dias consecutivos.*

*10 — No âmbito do requerimento previsto no n.º 4, a entidade gestora deve demonstrar que realizou as necessárias consultas às partes interessadas com vista ao planeamento da atividade do sistema integrado, nomeadamente assegurando as condições de articulação previstas.*

*11 — O cálculo do valor da caução a que se refere o n.º 7 do artigo 11.º corresponde a 0,05 do total da receita das prestações financeiras, estimada de acordo com o previsto no modelo de financiamento a que se refere o artigo anterior.*

*12 — A entidade gestora deve, até 30 dias após a aprovação do modelo de cálculo dos valores de prestações financeiras previsto no artigo anterior, prestar garantia bancária ou seguro-caução a favor da APA, I.P., nos termos estabelecidos no número anterior, para o primeiro ano de vigência da licença.*

*13 — O valor da caução pode ser revisto anualmente, por iniciativa da APA, I.P., e da DGAE ou por iniciativa da entidade gestora, consoante o caso, desde que o valor utilizado como referência para a determinação do seu montante sofra uma alteração superior a 10 %.*

*14 — O incumprimento das obrigações previstas na licença pode originar a execução parcial ou total da caução prestada.*

*15 — A não apresentação ou manutenção da caução a que se referem os números anteriores determinam a cassação da licença.*

## 5.2. Recomendações do Estudo da Profico

Atendendo aos atuais requisitos nacionais e aos resultados do *benchmarking* internacional realizado relativamente aos modelos de licenciamento das Entidades Gestoras, verifica-se que existem modalidades por candidatura das potenciais Entidades Gestoras (casos de Portugal e da Irlanda, por exemplo), com diferentes graus de detalhe dos requisitos aplicáveis, e por apresentação de propostas baseadas num caderno de encargos com termos de referência detalhados elaborados pelas entidades reguladoras/ licenciadoras (caso de França, por exemplo). Neste último

caso, o caderno de encargos é elaborado pela entidade responsável pela autorização/licenciamento e não pela candidata a Entidade Gestora, como sucede atualmente em Portugal.

São feitas algumas recomendações gerais ao nível do modelo de licenciamento ou modo de atribuição das licenças, que devem figurar quer na opção de candidatura quer na de caderno encargos, e para cada fluxo específico de resíduos conforme aplicável:

- 1) Estabelecimento das obrigações das Entidades Gestoras ao nível das metas a cumprir, com definição de metas globais (a médio prazo) e, se necessário e adequado, de metas intermédias (de curto prazo), definindo-se que o seu incumprimento, no âmbito da atividade da Entidade Gestora, constitui uma violação das condições da licença a atribuir e dá lugar à aplicação de penalidades e sanções, atribuídas de acordo com a causa do incumprimento;
- 2) Estabelecimento das obrigações das Entidades Gestoras ao nível dos requisitos de recolha e comunicação de dados às entidades reguladoras, nomeadamente no que se refere ao cumprimento das metas;
- 3) Estabelecimento da obrigatoriedade de sujeição das Entidades Gestoras a auditorias e medidas de controlo pelas entidades reguladoras;
- 4) Estabelecimento dos requisitos de capacidade técnica e financeira para o cumprimento das metas, a que as potenciais Entidades Gestoras se devem comprometer e que devem detalhar no âmbito da candidatura ou da proposta;
- 5) Estabelecimento das condições de partida para a articulação com os vários intervenientes no sistema integrado, as quais devem ser detalhadas pela potencial Entidade Gestora, no âmbito da candidatura ou da proposta, conforme o caso;
- 6) Estabelecimento das condições de partida para a articulação com outras Entidades Gestoras licenciadas ou sistemas individuais constituídos para o mesmo fluxo específico de resíduos (ou para outros fluxos que possam apresentar sinergias com o fluxo em causa), as quais devem ser detalhadas pela potencial Entidade Gestora, no âmbito da candidatura ou da proposta, conforme o caso.

Estes requisitos podem estar **identificados para efeitos da realização das candidaturas ou ser estabelecidos no caderno de encargos**, conforme o caso, e devem ser replicados nas licenças emitidas para a atividade das Entidades Gestoras que venham a ser aprovadas. Para além disso, as licenças devem incluir os requisitos complementares que se afigurem necessários para garantir o adequado funcionamento, operação e controlo das Entidades Gestoras em cada um dos fluxos.

Relativamente ao Modelo de licenciamento, recomenda-se que seja **melhorado o sistema de atribuição de licenças com a introdução de determinados requisitos** no processo de candidatura (gerais e abstratos), bem como na própria licença (específicos).

Recomenda-se ainda que a **atribuição das licenças** dos sistemas individuais e dos sistemas integrados de gestão de resíduos passe a ser **efetuada pela administração indireta do Estado, ao invés de por Despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da Economia e do Ambiente**.

### **FLUXO DE EMBALAGENS E RESÍDUOS DE EMBALAGENS (ERE)**

O fluxo de embalagens e resíduos de embalagens comporta três sistemas:

- Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens (SIGRE) – embalagens generalistas e urbanas;
- Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Embalagens e Medicamentos (SIGREM);
- Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens em Agricultura (VALORFITO).

Os três sistemas apresentam desempenhos diversos em termos de eficiência e eficácia e o âmbito dos três sistemas será analisado no Tema 2.

### **FLUXO DE RESÍDUOS DE EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS E ELETRÓNICOS (REEE)**

O fluxo de REEE compreende o Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (SIGREEE), para o qual importa destacar o

elevado valor de mercado da generalidade dos resíduos. Surge assim como desejável que se privilegie uma **solução de concorrência entre várias Entidades Gestoras** que permita ganhos de eficiência do sistema.

### **FLUXO DE RESÍDUOS DE PILHAS E ACUMULADORES (RPA)**

O fluxo de RPA compreende os seguintes sistemas:

- Sistema integrado de Gestão de Resíduos de Pilhas e Acumuladores (SIGRPA);
- Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Baterias e Acumuladores para Veículos Automóveis (BAVA) e de baterias e acumuladores industriais (BAI).

Para este fluxo importa destacar o significativo valor de mercado de alguns dos resíduos, sobretudo BAVA e BAI. Surge assim como desejável que se privilegie uma **solução de concorrência entre várias Entidades Gestoras** que permita ganhos de eficiência do sistema.

No entanto, é recomendável que se **avalie os resultados da monitorização** das quantidades de resíduos geridas pelas atuais Entidades Gestoras no SIGRPA (PAP e PAI) dos próximos anos. Caso os resultados indiquem que a reduzida dimensão do mercado torna ineficiente um sistema com várias Entidades Gestoras, **poderá ser de equacionar restringir o mercado a uma única Entidade Gestora.**

Noutra perspetiva, os dois sistemas apresentam desempenhos diversos em termos de eficiência e eficácia surgindo assim como também relevante a **possibilidade de integrar os dois sistemas num único sistema** para o fluxo de RPA, de PAP, PAI (ou BAI) e BAVA, onde seria permitida a **livre concorrência** entre as Entidades Gestoras.

### **FLUXO DE VEÍCULOS EM FIM DE VIDA (VFV)**

O fluxo dos VFV integra o Sistema Integrado de Gestão de Veículos em Fim de vida (SIGVFV), para o qual importa destacar a complexidade do tratamento e a variedade de materiais que constituem um VFV. Considerando a dimensão do nosso País e, conseqüentemente, a dimensão do mercado automóvel, surge assim como desejável

que se privilegie **uma solução com uma única Entidade Gestora** permitindo assim economias de escala e ganhos de eficiência.

### **FLUXO DE PNEUS USADOS (PU)**

O fluxo de gestão dos PU integra um único sistema, o Sistema Integrado de Gestão de Pneus Usados (SGPU), importando destacar a pequena dimensão do mercado automóvel e, conseqüentemente, do mercado de pneus que aconselha uma solução em que se privilegie **uma única Entidade Gestora** permitindo assim economias de escala e ganhos de eficiência.

### **FLUXO DE ÓLEOS USADOS (OU)**

O fluxo de gestão de OU integra o Sistema Integrado de Gestão de Óleos Usados (SIGOU). Para este fluxo importa destacar a pequena dimensão da economia portuguesa que aconselha uma solução em que se privilegie **uma única Entidade Gestora** permitindo assim economias de escala e ganhos de eficiência.

## **5.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras**

De seguida resumem-se as pronúncias recebidas por parte das Entidades Gestoras, agrupadas por subgrupos de trabalho, visando manifestar o contributo por fluxo específico.

### **Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens (SIGRE)**

O **prazo de vigência da licença** para Entidades Gestoras de sistemas integrados de gestão deverá ser por 10 anos, para ganhos de eficiência nos investimentos no sistema (ex. I&D, S,C&E e operação), alinhada com os instrumentos de planeamento e financiamento estratégicos para o setor, num horizonte até 2030. Acresce a necessidade de uma Entidade Gestora ter de fazer investimentos de constituição, constituir um quadro de RH com competência e ter uma curva de experiência, um

prazo tão curto constitui um entrave à consolidação de competências e um ónus aos produtores, por obrigar a uma mais célere amortização dos investimentos.

### **Modelo de candidatura / Instrução do processo**

Considera-se não ser necessário um procedimento de contratação pública.

É defendida a harmonização do modelo de atribuição de licença através de um modelo único para todos os fluxos e a definição prévia em legislação, do modelo base do caderno de encargos por fluxo, com requisitos detalhados e pré-definidos, e com estrutura comum, conhecido por todos os intervenientes, incluindo a definição do âmbito dos produtos e resíduos, os principais agentes intervenientes, respetivas responsabilidades, direitos e deveres.

Conhecimento prévio das obrigações nomeadamente as que interferem com o modelo de financiamento (VC, objetivações, diferenciação FU e FNU), mas também com nível de serviço.

Conhecimento das obrigações para cada elemento da cadeia de valor, nomeadamente nas interligações entre atores com o necessário enquadramento legal.

Alíneas a, b, g, h, i, k são as atuais alíneas que deverão ser foco do pedido de Licença em resposta ao Caderno de Encargos definido:

- a) Estatutos constitutivos;*
- b) Quadro de pessoal com a identificação das competências técnicas;*
- g) Previsão das quantidades de produtos ou embalagens, conforme aplicável, a colocar no mercado pelos produtores, embaladores e fornecedores de embalagens de serviço aderentes, anualmente, por categoria e/ou tipo de material, conforme aplicável, e respetivos pressupostos;*
- h) Previsão das quantidades de resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável a recolher ou retomar, anualmente, por categoria e/ou tipo de material, conforme aplicável, e respetivos pressupostos;*
- i) Metas e objetivos de gestão a atingir anualmente;*

*k) Modo como propõe assegurar o correto tratamento dos resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, incluindo o acompanhamento técnico das operações de gestão de resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, e a promoção das melhores tecnologias disponíveis.*

### **Monopólio versus concorrência; Entidade Gestora unifluxo versus multifluxo**

As atuais Entidades Gestoras do SIGRE tem posições distintas que se resumem infra.

#### NV:

- Privilegiar de soluções de **livre concorrência** entre Entidade Gestoras no fluxo das Embalagens: Várias Entidades Gestoras em concorrência.
- Privilegiar a liberdade de candidatura a qualquer fluxo com requisitos mais uniformes do ponto de vista técnico e económico-financeiro.
- **Não limitar** a gestão do fluxo a um **número pré-definido de Entidades Gestoras**.

#### Electrão:

Implementação do princípio da RAP enquanto uma responsabilidade privada e de livre associação das empresas para a gestão de fim de vida das embalagens e produtos colocados no mercado português.

Deve ser promovida a **livre escolha dos produtores, quer para a associação e constituição de Entidade Gestora**, quer para a opção de prestação de serviços de transferência de responsabilidade pela gestão de resíduos. A constituição de mais do que uma Entidade Gestora e a **concorrência** resultante terá um efeito de melhoria de qualidade de serviço e competitividade e justeza de preço da prestação financeira, com regras previamente definidas e acordadas.

#### SPV:

**Cada Entidade Gestora só pode ter uma licença/operar num fluxo específico**, para salvaguarda da transparência dos respetivos sistemas e contas independentes.

No que respeita à EG-Multifluxo, caso a decisão política recaia na manutenção de Entidades Gestoras com carácter multifluxo, deve existir uma linha orientadora que defina os critérios analíticos a serem implementados por cada Entidade Gestora de modo a evidenciar a não subsídição cruzada, nomeadamente a adoção de sistemas que permitam esse controlo de custos e proveitos, transversal a todos os fluxos e vertidos nas respetivas licenças. Estes requisitos devem ser verificados *ex-ante*, na fase de avaliação do caderno de encargos para a atribuição da licença.

No que respeita à estrutura de mercado, designadamente as vantagens e desvantagens de uma Entidade Gestora única ou de várias entidades concorrentes, em função do fluxo específico de resíduos, a SPV defende que seja desenvolvido um estudo para determinar em que fluxos específicos é que fazia sentido haver concorrência e quais aqueles em que não faz sentido. Em primeiro lugar, deveria estudar-se os fluxos em que faz sentido a concorrência e, posteriormente, definir uma representatividade mínima por entidade. Mais considera que não está explícito quais os mecanismos de fiscalização e monitorização previstos para garantir a verificação da não existência da subsídição cruzada, devendo a linha orientadora definir esses mesmos mecanismos.

## **Caução**

### NV:

Há concordância que por princípio exista uma caução/seguro, mas o **valor atual de 5% é exageradamente elevado**. Importa clarificar na legislação as regras, nomeadamente o montante por fluxo e a sua forma de apuramento, assim como a forma de revisão anual.

### Electrão:

Redução do valor de caução a prestar para 2% do valor de prestação financeira (PF), limitando a um valor absoluto máximo por Entidade Gestora de 200 M€.

### SPV:

Caução de **5%** afigura-se **ajustado** aos objetivos subjacentes à fixação da mesma.



Atualmente para situações de inoperância das Entidades Gestoras, sendo que em fluxos em concorrência, a **caução deve ser alargada para eventuais incumprimentos ao nível da câmara de compensação.**

### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens e Medicamentos (SIGREM)**

Quanto ao modelo, considera a Valormed adequado o atual modelo em que a licença é conferida pelos Ministérios competentes sob proposta da APA.

O **modelo assente na separação de fluxos (vs multifluxos)** faz sentido (ambiental e de saúde pública) em certos fluxos específicos, como é o caso das embalagens de medicamentos. No caso do SIGREM gerido pela Valormed não estão apenas em causa questões ambientais relacionadas com a gestão de resíduos de embalagens (papel, plástico, etc), mas também o fim de vida dos próprios medicamentos, cujo descarte indiferenciado causa riscos significativos à população ao nível da saúde pública e merece, por isso, um tratamento diferenciado.

No que se refere à concorrência, seguindo o raciocínio utilizado para outros fluxos específicos (baterias e óleos usados) julga a Valormed ser igualmente defensável que, quanto aos resíduos gerais de embalagens, a concorrência será desejável. Já quanto aos resíduos de medicamentos e suas embalagens, a reduzida expressão do "mercado" para esses resíduos poderá justificar a existência de uma única Entidade Gestora que, adotando uma logística inversa do produtor, consegue melhor assegurar a recolha, triagem e tratamento dos resíduos em causa, assegurando ao mesmo tempo o adequado tratamento dos mesmos em termos ambientais e de saúde pública.

No que respeita à possibilidade de aplicação de sanções acessórias específicas para o incumprimento das condições da licença, a Valormed considera que se está a enveredar por um caminho perigoso, que poderá resultar na criação de contra-ordenações ambientais por não cumprimento das metas das licenças, quando tais metas são extremamente ambiciosas e onerosas para as Entidades Gestoras, considerando que existem outras formas de incentivo ao preenchimento das metas.

## Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens em Agricultura (VALORFITO)

A SIGERU não enviou contributos relevantes para este tema.

## Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Pilhas e Acumuladores (SIGRPA) e Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (SIGREEE)

### ERP e Electrão

#### **Associação de empresas**

Deve ser promovida a **livre escolha dos produtores, quer para a associação e constituição de Entidade Gestora**, quer para a opção de prestação de serviços de transferência de responsabilidade pela gestão de resíduos. A constituição de mais do que uma Entidade Gestora e a concorrência resultante terá um efeito de melhoria de qualidade de serviço e competitividade e justeza de preço da prestação financeira, com regras previamente definidas e acordadas.

**Não deve ser limitada** a gestão do fluxo a um **número pré-definido de Entidades Gestoras, nem limitar as Entidades Gestoras à gestão de apenas um fluxo específico.**

ERP Portugal:

- Privilegiar de soluções de **livre concorrência** entre Entidade Gestoras no fluxo das Embalagens: Várias Entidades Gestoras em concorrência.
- Privilegiar a liberdade de candidatura a qualquer fluxo com requisitos mais uniformes do ponto de vista técnico e económico-financeiro.
- **Não limitar** a gestão do fluxo a um **número pré-definido de Entidades Gestoras.**

#### **Caderno de Encargos**

Entrega de **Caderno de Encargos** pelas Entidades Gestoras após **definição prévia do modelo base** de funcionamento do sistema integrado de gestão, incluindo a

definição do âmbito dos produtos e resíduos, os principais agentes intervenientes, respectivas responsabilidades, direitos e deveres.

O que efetivamente vem vertido na Licença deve estar previamente definido antes do início do processo de Licenciamento, devendo especificar o Caderno de Encargos mínimo a que as Entidades Gestoras têm de responder.

Alíneas a, b, g, h, i, k são as atuais alíneas que deverão ser foco do pedido de Licença em resposta ao CE definido.

A atribuição de licenças não deverá seguir um procedimento de contratação pública.

### ***Prazo de concessão de licença***

Considerando que uma Entidade Gestora tem que fazer investimentos de constituição, constituir um quadro de RH com competência e ter uma curva de experiência, um prazo tão curto constitui um entrave à consolidação de competências e um ónus aos produtores, por obrigar a uma mais célere amortização dos investimentos.

Um **prazo mais alargado** na concessão de licenças permitirá ganhos de eficiência nos investimentos no sistema, designadamente de 10 anos (ex. I&D, S,C&E e operação).

### ***GVB***

Consideram importante garantir que os sistemas integrados, no seu funcionamento, respeitem as regras da concorrência, nomeadamente cumprindo o disposto em recomendações e pareceres emitidos pela Autoridade da Concorrência (AdC), o que assume particular relevância nas situações em que, para o mesmo fluxo, existem Entidades Gestoras concorrentes, como é o caso dos RPA.

Neste sentido sugerem que as licenças contenham a seguinte disposição:

***- a Titular e os demais intervenientes no sistema integrado, devem desenvolver a sua atividade em conformidade com as regras da concorrência, nomeadamente cumprindo o disposto em recomendações e pareceres emitidos pela Autoridade da Concorrência;***

## Sistema Integrado de Gestão de Pneus Usados (SGPU)

### Caução

Questionam os riscos que estão cobertos por esta caução, considerando a responsabilidade transferida pelos produtores para a Valorpneu e os custos envolvidos no SGPU.

## Sistema Integrado de Gestão de Óleos Novos e Óleos Usados (SIGOU)

A Sogilub considera não se justificar o eventual recurso à determinação da caducidade antecipada da licença concedida até 31-12-2025. Com efeito, a licença respeitante ao SIGOU foi concedida em 29-01-2021, já tendo em conta as alterações legislativas recentes ao UNILEX e, nos termos da mesma, a Entidade Gestora do SIGOU (SOGILUB) está obrigada a adaptar-se a novas alterações do UNILEX.

Mais salienta que, um cenário de caducidade antecipada da licença e consequente nova emissão de licença, levaria a que a Sogilub incorresse em gastos extraordinários (administrativos e operacionais).

## Sistema Integrado de Gestão de Veículos em Fim de Vida (SIGVfV)

A Valorcar não enviou contributos relevantes para este tema.

## 5.4. Resumo das Pronúncias do GT Alargado

A concorrência constitui um princípio que se pretende salvaguardar no funcionamento dos fluxos específicos de resíduos, na medida em que tal se traduza em ganhos de eficácia e eficiência para o sistema. Independentemente de se optar por concurso público ou outro procedimento concursal no modelo de atribuição de novas licenças, deverá ser assegurado o princípio basilar da atribuição da(s) **licença(s) em processo concorrencial**.

O produtor/embalador deverá ter a **opção** de cumprir as suas obrigações a título **individual**, através da execução de regras idênticas às que são fixadas para as Entidades Gestoras.

O contexto e os objetivos de gestão a que estão vinculadas as Entidades Gestoras, por via da legislação de enquadramento e respetivas licenças, têm vindo a ser influenciados por fatores de incerteza política e regulatória, que condicionam o desempenho da atividade e prejudicam os produtores/embaladores.

Neste contexto, de forma a garantir o pleno funcionamento da concorrência quando possa existir mais do que uma Entidade Gestora para o mesmo fluxo específico de resíduos, importa garantir a aplicação efetiva de mecanismos de alocação e compensação (MAC) pela Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos (CAGER), para assegurar que cada Entidade Gestora assume, atempadamente, a responsabilidade pela gestão de resíduos que lhe está efetivamente atribuída. A experiência atual demonstra que a CAGER não dispõe dos mecanismos legais que lhe permitam fazer face à complexidade do sistema de gestão de resíduos em contexto de concorrência, pelo que se considera fundamental o reforço das condições que garantam uma atuação com eficácia e garantia de transparência do sistema.

Este **reforço da CAGER** deverá acomodar o surgimento de novos fluxos específicos de resíduos, quer os que decorram da Diretiva sobre plásticos de uso único (SUP) ou outras diretrizes europeias, quer os que resultem do ordenamento jurídico nacional. Relativamente ao fluxo Embalagens, consideram ainda importante ponderar o nível de esforço e de ambição a desempenhar pelo SIGRE no contexto das orientações a traçar em matéria de embalagens “reutilizáveis” e de embalagens “não reutilizáveis”, considerando ainda a introdução de um **futuro sistema de depósito de embalagens de bebidas**. É importante que as **novas licenças traduzam orientações claras** e uma visão integradora em matéria de política de resíduos (reutilização vs reciclagem e metas associadas), de forma a evitar necessidades de investimentos que demonstrem, num futuro mais ou menos próximo, como excessivos e penalizadores da pretendida eficiência.

A APOREB considera de relevante importância o reforço da CAGER nas suas funções de coordenação, e acompanhamento, no desenvolvimento da atividade e da eficácia no atingimento das metas pelas Entidades Gestoras.

### ***Prazo de concessão de licença***

Tendo em conta o princípio da estabilidade, consideram que os ciclos de gestão para o **Sistema de Depósito-Reembolso** (SDR) devem ter uma **periodicidade mínima de 10 anos**.

### ***Modelo de candidatura***

É defendida a **candidatura com requisitos detalhados**, contudo no caso específico do SDR para embalagens de bebidas, a Portaria com os respetivos termos e critérios, cuja publicação se aguarda, deverá detalhar os principais aspetos como os materiais incluídos, redes de retoma, níveis de serviço, metas a alcançar, deixando níveis de liberdade às entidades que se apresentarem a concurso que lhes permitam desenvolver os seus processos da forma que entenderem mais adequados e eficientes para o atingimento dos objetivos pretendidos.

### ***Prazos***

Devem ser revistos os prazos para emissão de parecer e decisão, tendo em vista uma **maior celeridade do processo**.

### ***Monopólio versus concorrência; Entidade Gestora unifluxe versus multifluxe***

A RAP organizada através de Entidade Gestora deve poder beneficiar da opção por dinâmicas de gestão **multi-fluxe**, que criem sinergias e economias de escala e proporcionem aos produtores a opção pelas vantagens e agilidade do multi-serviço “one stop shop”, tanto mais que muitos produtores são também eles multi-fluxe. A RAP deve ser implementada em **ambiente económico concorrencial**, a exemplo do mercado de produtos que a origina e que constitui o ambiente económico dos produtores. O “mercado das Entidades Gestoras” não deve ser dificultado por regras restritivas e que limitem a concorrência ou criem constrangimentos administrativos desnecessários à normal formulação de preços/ecovalores.

Dada a **não** evidência da maior eficácia das Entidades Gestoras “multifluxo”, nomeadamente no atingimento das metas, na redução do encargo para o consumidor e na transparência, a APOREB não defende este modelo. A existência de concorrência entre as Entidades Gestoras atuais, não tem provado qualquer benefício para os consumidores, para a reciclagem, para o atingimento das metas e para a transparência, antes pelo contrário, tem aumentado as dificuldades de controlo dos fluxos pela necessidade da existência de mecanismos de compensação, gerando uma deficiente aplicação financeira na cadeia de valor, ineficiência no atingimento das metas e falta de solidez nas declarações das Entidades Gestoras, sobre as metas atingidas. A dimensão do país e a rede de estruturas de tratamento de resíduos existentes, não justificam a implementação de um sistema de concorrência pela existência de várias Entidades Gestoras sem fins lucrativos, para os fluxos específicos identificados.

Considera a EGF que, quanto à **caução a prestar pelas Entidades Gestoras**, é importante que seja introduzido “*um mecanismo de garantia de pagamento aos SGRU pelos serviços associados à recolha e triagem do fluxo embalagens pelo potencial incumprimento das Entidades Gestoras*”, nomeadamente, para **embalagens urbanas do SIGRE** e para embalagens SDR, embalagens reutilizáveis e embalagens do Sistema individual que venham a ser retomadas pelo SIGRE e, também, para embalagens não urbanas que venham futuramente a ser integradas no SIGRE (recolhidas e tratadas pelo SGRU).

Considera, ainda, esta entidade que será benéfica uma maior “*legitimação da **CAGER no SIGRE** através da **atribuição de poderes reforçados e decisões vinculativas** uma vez que se tratam de matérias de interesse público, relativamente às quais terá que existir uma autoridade administrativa com poderes de intervenção e decisão efetivos, que não potenciem a indefinição e a incerteza, e por vezes o aproveitamento desta passividade, quanto à atuação dos diversos players no sistema integrado*”.

De forma sistematizada, resumem-se os pareceres:

Modelo de licenciamento													
	Instrução do processo				Entidade licenciadora		Limitação n.º EG/fluxo		Parecer prévio (Regiões Autónomas e ERSAR nos RU)	Outros aspetos			
	Candidatura da proponente a EG	Caderno de Encargos elaborado pela entidade licenciadora	Caderno de Encargos elaborado pela proponente a EG	Concurso Público lançado pela Administração	APA e DGAE	Tutelas Ambiente e Economia <sup>1</sup>	EG unifluxo vs multifluxo	Monopólio vs EG em concorrência		Prazo de vigência da licença	Definição dos modelos de cálculo dos VC	Aprovação dos modelos de PF	Ca
SIGRE		CE por fluxo, com requisitos detalhados e pré-definidos					Não limitar n.º EG	Livre concorrência		10			Valor atual de 5% legislar as regras forma de apuramen ar
								Cada EG só pode ter uma licença/um fluxo específico					Reduzir para 2% a
													5% é adequado alargada para event ao nível da câma
SIGREEE		CE por fluxo, com requisitos detalhados e pré-definidos					Não limitar n.º EG	Livre concorrência		10 anos			
SIGRPA		CE por fluxo, com requisitos detalhados e pré-definidos					Não limitar n.º EG	Livre concorrência		10 anos			
								Cumprimento das regras da concorrência (AdC)					
SGPU													Dúvidas sobre qua cobertos po
GT Alargado	Candidatura com requisitos detalhados						multifluxo	Ambiente concorrencial					

<sup>1</sup> Membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente



## 5.5. Posição da APA e da DGAE

### **Prazo**

Considerando as pronúncias, concorda-se com que as licenças sejam atribuídas por um **prazo** superior a 5 anos, tendo em vista conferir maior estabilidade à atividade desenvolvida pelas Entidades Gestoras e também eventualmente permitir o alinhamento com estratégias nacionais ou europeias em matéria de gestão de resíduos, mas considerando vários sistemas de controlo permanentes das obrigações estabelecidas nas respetivas licenças e quadro legal aplicável, associados a contra ordenações ambientais ou económicas distintas consoante a gravidade do incumprimento e sanções, e ainda com a possibilidade das condições de licenciamento poderem ser reavaliadas a meio do período da licença.

### **Modelo de candidatura**

O **modelo atual**, previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro (UNILEX), consiste na apresentação de um requerimento por parte das entidades que pretendam vir a assumir as responsabilidades dos sujeitos a quem o regime da RAP é aplicável.

Neste modelo, as licenças são atribuídas às candidatas/proponentes que demonstrem reunir as condições legalmente previstas, através da submissão de uma candidatura para a gestão de um determinado fluxo específico de resíduos. Esta candidatura integra um requerimento acompanhado de um caderno de encargos.

A opção de **caderno de encargos elaborado pela entidade licenciadora** apresenta como variante à opção anterior o facto de serem detalhadamente definidos, pela entidade licenciadora, os requisitos à apresentação da candidatura por parte da potencial Entidade Gestora para o fluxo específico de resíduos, e de ser estipulado um determinado período para a apresentação da mesma. Estes requisitos têm obrigatoriamente de ser cumpridos pela candidata a Entidade Gestora, devendo apenas ser particularizados na candidatura aspetos de detalhe ou específicos, os quais deverão merecer a aprovação da entidade licenciadora.

Nesta opção, as licenças seriam atribuídas às entidades que demonstrem reunir as condições previstas, através da submissão de uma candidatura a Entidade Gestora

de um determinado fluxo específico de resíduos. Neste caso, a candidatura não integra um caderno de encargos elaborado pela Entidade Gestora, devendo a candidata descrever e demonstrar de que modo irá cumprir os requisitos detalhados definidos pela entidade licenciadora.

Porém esta opção de licenciamento, à semelhança da atual, dificulta a limitação a um número pré-definido de Entidade Gestora para o fluxo em causa. Deve ainda realçar-se que, nesta opção, será necessário reforçar os recursos para a definição detalhada pela entidade licenciadora das condições e requisitos da candidatura e do licenciamento.

É de alertar que sujeitar a atribuição de licenças a um *numerus clausus* poderá originar um conflito com as normas do direito da concorrência. Por esta razão, considera-se que qualquer limitação legal a um número pré-definido de Entidades Gestoras necessitaria de ser suportada por uma justificação de interesse público.

Pese embora o estudo da Profico tenha recomendado a transferência de competências de licenciamento das Tutelas para os serviços, a DGAE considera que, tratando-se de competências inerentes ao Estado, a sua transferência para as Entidades Gestoras de fluxos específicos de resíduos não é passível de ser aceite, devendo estas manter-se como atualmente e serem conferidas pelas Tutelas. Com efeito, o estudo da Profico é omissivo em considerar o facto de que nem sempre os serviços das áreas governativas do ambiente e da economia defendem posições coincidentes sobre algumas matérias no contexto dos diferentes sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor, carecendo as mesmas, nesses casos, de ser submetidas às respetivas Tutelas para decisão final. Por isso, seria inusitado passar as competências de licenciamento das Tutelas para os serviços, porque teriam necessariamente de voltar à esfera de decisão da respetiva área governativa, atrasando porventura muito mais todo o processo, com desvantagem para o setor.

No que respeita às competências de licenciamento, a APA apresenta posição diferente, propondo que as **competências de licenciamento neste âmbito sejam transferidas para os serviços** tendo em conta a experiência deste organismo na emissão de licenças, articuladas com vários setores, de bastante maior complexidade que as em apreço, não percebendo a mais-valia destas licenças

constituirem a única exceção. Mais referir que entende ainda a APA, apesar de apoiar esta transferência de competências, que as regras gerais de enquadramento das mesmas devem ser estabelecidas pelos membros do Governo em sede de legislação.

Importará ainda efetuar as necessárias de adaptações legislativas fluxo a fluxo por exemplo:

- i. Obrigações de cada Entidade Gestora
- ii. Rede de recolha própria
- iii. Financiamento e respetivo modelo de financiamento
- iv. Custos com ações de comunicação, sensibilização e educação
- v. Custos com ações de investigação e desenvolvimento
- vi. Provisões
- vii. Reservas
- viii. Alteração do regime contraordenacional
- ix. Futura integração de novos fluxos específicos por via da implementação da Diretiva SUP

Face ao exposto, e considerando a necessidade de uma alteração efetiva do atual modelo de licenciamento das Entidades Gestoras, a APA e a DGAE entendem necessário estabelecer um conjunto de requisitos robustos e resultantes de uma ampla discussão, que habilitarão as candidaturas.

Acresce a necessidade de articular o novo licenciamento das Entidades Gestoras para os fluxos específicos existentes com:

- O alargamento da RAP para todas as embalagens e resíduos de embalagens organização e implementação do sistema de depósito e reembolso;
- A inclusão de novos requisitos para as embalagens por via da Diretiva SUP transposta pelo Decreto-Lei n.º 78/2021.

Será necessário também delinear a sétima alteração do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, principalmente dos seguintes artigos:

- i. artigo 9.º, principalmente do n.º 11 para incluir requisitos específicos de autorização para cada fluxo;
- ii. artigos 10.º e 11.º, para incluir requisitos específicos de licenciamento para cada fluxo, em particular a reavaliação das percentagens respeitantes aos limites de reservas e provisões, ponderando os gastos operacionais de cada Entidade Gestora, bem como a redefinição dos conceitos à luz dos seus propósitos;
- iii. artigo 12.º, para intensificar as obrigações da Entidade Gestora e compatibilizar com o eventual novo modelo de licenciamento;
- iv. artigos 14.º e 15.º, em que se recomenda o reforço da necessidade de as Entidades Gestoras apresentarem modelos financeiros **que evidenciem o seguinte:**
  - A prestação financeira deve ser devidamente fundamentada à luz do impacte ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos resíduos e nesse sentido deverá ter em conta os princípios subjacentes na ecomodulação, numa lógica de promoção da economia circular;
  - O equilíbrio económico e financeiro do sistema resultante da opção proposta, nomeadamente, através da demonstração de resultados previsional e estrutura estimada dos fundos patrimoniais ou capitais próprios;
  - A fundamentação das despesas realizadas no contexto da missão da Entidade Gestora designadamente no que diz respeito ao cumprimento das obrigações e das metas estabelecidas na licença;
  - A uniformização das principais variáveis da fórmula de cálculo para os vários fluxos, tendo em conta que existem componentes comuns a todas as Entidades Gestoras e a todos os fluxos.
- v. artigo 16.º, para se reequacionar o processo de licenciamento, natureza da licença e metas e objetivos de gestão de natureza ambiental e ao percentual da alocação financeira destinada aos Planos de Sensibilização, Comunicação

- e Educação (SC&E) e Investigação e Desenvolvimento (I&D) e ainda à possibilidade de uma alocação financeira a afetar às ações constantes do Plano de Prevenção;
- vi. o n.º 5 do artigo 16.º deve ser revisto fluxo a fluxo no sentido de impor, sempre que aplicável, especificidades para cada um (*vide* tema 6);
  - vii. alteração ao regime contraordenacional, entende-se que o legislador poderia, também, relativamente ao incumprimento das condições da licença (previsto como contraordenação grave, na alínea e) do n.º 2 do artigo 90.º do UNILEX), estabelecer um quadro gradativo dos diferentes tipos de incumprimento, adequando-se a classificação da contraordenação à gravidade da infração, ponderando-se ainda a possibilidade de aplicação de sanções acessórias específicas para o incumprimento do estabelecido na licença.

Sendo opção que o novo ciclo de licenciamento se efetue através de candidatura com requisitos detalhados, importa explicar os mesmos por fluxo.

Assim:

1 - Modelo de Gestão (financeiro, operacional e organizacional), será diferente por fluxo como explanado no Tema 2.

2 - Relativamente à estrutura de mercado, deverão equacionar-se as vantagens e desvantagens de uma Entidade Gestora única ou de várias entidades concorrentes, em função do fluxo específico de resíduos, sendo que a APA e a DGAE se revêem num modelo de concorrência para a totalidade dos fluxos devendo os produtores poderem associar-se conforme entendam. Não obstante importa que as Entidades Gestoras apresentem um mínimo de representatividade quanto à colocação no mercado dos produtos que gerem em fim de vida, tendo produtores do produto na sua constituição.

3 - A APA e a DGAE considera ainda que existem sinergias em Entidades Gestoras multifluxo desde que seja assegurada, **para além de** uma contabilidade organizada e transparente, **um sistema de contabilidade analítica e de gestão, que permita a separação inequívoca dos rendimentos e dos gastos de cada um**

**dos fluxos geridos pela Entidade Gestora, incluindo, de forma expressa, os pressupostos subjacentes às respetivas afetações pelas diversas rubricas financeiras, garantindo claramente que não existe subsídição cruzada **entre fluxos.****

4 - Mais se defende que deverá ser mantido o papel da CAGER no que respeita às atribuições para decisão das alocações/compensações para os fluxos em concorrência. Contudo, considera-se que as fórmulas de cálculo dos mecanismos de alocação e compensação aplicáveis às Entidades Gestoras dos fluxos em concorrência **deverão ser do conhecimento prévio das candidatas à gestão dos fluxos específicos de resíduos e nessa medida estar previamente definidas e constarem dos cadernos de encargos a elaborar pelas entidades licenciadoras.** Eventuais alterações subsequentes da fórmula de cálculo deverão ser definidas e publicadas em Diário da República.

5 - Deve-se avaliar a possibilidade de envolver a ERSAR no caso dos fluxos específicos de resíduos urbanos nomeadamente para a regulação económica.

## **6. Tema 2 – Responsabilidade pela gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos garantindo: (i) a gestão financeira dos resíduos; ou (ii) a gestão financeira e operacional dos resíduos; incluindo a análise dos intervenientes, avaliando e comparando os modelos baseados na posse do resíduo e os que apenas gerem informação**

### 6.1. Disposições do UNILEX e do nRGGR

#### **Artigo 5.º do UNILEX**

#### **Responsabilidade pela gestão**

*1 - Nos fluxos específicos geridos segundo o regime da responsabilidade alargada do produtor, é atribuída, total ou parcialmente, ao produtor do produto, ao embalador e ao fornecedor de embalagens de serviço a responsabilidade financeira ou financeira e operacional da gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos, nos termos definidos no presente decreto-lei.*

*2 - Os intervenientes no ciclo de vida do produto, desde a sua conceção, fabrico, distribuição, comercialização e utilização até ao manuseamento dos respetivos resíduos, são corresponsáveis pela sua gestão, devendo contribuir, na medida da respetiva intervenção e responsabilidade, para o funcionamento dos sistemas de gestão nos termos definidos no presente decreto-lei.*

*3 - Os cidadãos devem contribuir ativamente para o bom funcionamento dos sistemas de gestão criados nos termos do presente decreto-lei, nomeadamente adotando comportamentos de carácter preventivo em matéria de produção de resíduos, práticas que facilitem a respetiva reutilização e valorização e procedendo ao correto encaminhamento dos resíduos que detenham, através da sua entrega ou deposição nas redes de recolha seletiva existentes.*

**Artigo 11.º do UNILEX**

**Entidade gestora**

(...)

12 - Sem prejuízo de virem a ser criadas outras formas de gestão, a entidade gestora assume a responsabilidade pela gestão da fase do ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos, garantindo:

- a) A gestão financeira dos resíduos; ou
- b) A gestão financeira e operacional dos resíduos, ficando neste caso com a sua posse.

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.

**Artigo 13.º do nRGGR**

**Requisitos gerais mínimos aplicáveis aos regimes de responsabilidade  
alargada do produtor**

1 - Os regimes de responsabilidade alargada do produtor criados ou a criar nos termos do artigo anterior, inclusive por força de atos legislativos da União Europeia, devem cumprir os seguintes requisitos mínimos gerais, em função das características do produto em causa:

- a) Definir claramente as funções e responsabilidades dos produtores dos produtos pela gestão dos produtos colocados no mercado quando estes atingem



*o fim de vida, bem como as de todos os demais intervenientes que contribuem para o funcionamento dos sistemas de gestão, nomeadamente Entidades Gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos, operadores de gestão de resíduos, e sistemas municipais ou multimunicipais de gestão de resíduos urbanos;*

*b) Em consonância com o princípio da hierarquia dos resíduos, assegurar, pelo menos, o cumprimento das metas estabelecidas na legislação da União Europeia, podendo ser fixadas outras metas quantitativas e/ou objetivos qualitativos que sejam considerados relevantes para determinados produtos tendo em conta nomeadamente a sua quantidade e perigosidade;*

*c) Assegurar que os produtores de produtos recolhem e comunicam a informação necessária ao acompanhamento dos regimes de responsabilidade alargada do produtor, nomeadamente o tipo e a quantidade de produtos colocados no mercado;*

*d) Assegurar que as entidades responsáveis pela gestão de sistemas individuais e integrados, os operadores de tratamento de resíduos, bem como outros intervenientes que atuam no âmbito de regimes de responsabilidade alargada do produtor, recolhem e comunicam a informação necessária ao acompanhamento dos regimes de responsabilidade alargada do produtor, nomeadamente dados sobre recolha e tratamento dos resíduos;*

*e) Assegurar a igualdade de tratamento dos produtores de produtos, independentemente da sua origem ou dimensão, sem impor encargos regulamentares desproporcionados aos produtores, incluindo as pequenas e médias empresas, de pequenas quantidades de produtos;*

*f) Assegurar que os detentores de resíduos abrangidos por regimes de responsabilidade alargada do produtor sejam informados acerca das medidas de prevenção de resíduos, da sua contribuição para a reutilização e preparação para reutilização, dos sistemas de retoma e de recolha existentes, e da proibição do abandono de resíduos;*

*g) Prever incentivos económicos ou de outra natureza para a entrega dos resíduos abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor nos sistemas de recolha seletiva existentes, se tal for necessário para assegurar o cumprimento das metas de gestão de resíduos e para a aplicação da hierarquia dos resíduos.*

*2 - No âmbito de um sistema individual ou de um sistema integrado de gestão de fluxos específicos de resíduos, os produtores de produtos ou as Entidades Gestoras devem:*

*a) Ter um âmbito geográfico, de produtos e material claramente definidos, sem que esses domínios se encontrem limitados àqueles em que a gestão de resíduos seja a mais rentável;*

*b) Assegurar a disponibilização adequada de sistemas de recolha de resíduos nos domínios referidos na alínea anterior;*

*c) Dispor de meios financeiros ou dos meios financeiros e organizacionais necessários para cumprir as obrigações decorrentes da responsabilidade alargada do produtor;*

*d) Criar mecanismos de autocontrolo adequado, com auditorias independentes periódicas, para avaliar:*

*i) A sua gestão financeira, incluindo o cumprimento dos requisitos estabelecidos nas alíneas a) e b) do número seguinte;*

*ii) A qualidade dos dados recolhidos e comunicados nos termos das alíneas c) ou d) do número anterior e dos requisitos do Regulamento MTR.*

*e) Disponibilizar ao público informações sobre o cumprimento das metas de gestão de resíduos referidas na alínea b) do número anterior, bem como, no caso dos sistemas integrados:*

*i) Os seus proprietários e produtores aderentes;*

*ii) As prestações financeiras pagas pelos produtores por unidade e/ou peso de produto colocado no mercado; e*

*iii) O processo de seleção dos operadores de gestão de resíduos.*

*3 - Os valores das prestações financeiras pagas pelos produtores de produtos para cumprir as obrigações decorrentes da responsabilidade alargada devem:*

*a) Cobrir os seguintes custos para os produtos que o produtor coloca no mercado:*

*i) Custos da recolha seletiva de resíduos e do seu posterior transporte e tratamento, incluindo o tratamento necessário para cumprir as metas de gestão de resíduos referidas na alínea b) do n.º 1, tendo em conta as eventuais receitas resultantes da reutilização, da venda de matérias-primas secundárias provenientes dos seus produtos, e de cauções de depósito não reclamadas;*

*ii) Custos da comunicação das informações adequadas aos detentores de resíduos, nos termos da alínea f) do n.º 1;*

*iii) Custos da recolha e comunicação de dados, nos termos das alíneas c) ou d) do n.º 1;*

*b) Ser determinados para produtos ou grupos de produtos semelhantes, tendo em conta, nomeadamente, a sua durabilidade, reparabilidade e possibilidade de*

*reutilização e de reciclagem, bem como a presença de substâncias perigosas, segundo uma abordagem baseada no ciclo de vida do produto;*

*c) Limitar-se à cobertura dos custos necessários para prestar os serviços de gestão dos resíduos de uma forma economicamente eficiente, devendo tais custos ser estabelecidos de modo transparente entre os intervenientes em causa.*

*4 - Caso se justifique pela necessidade de assegurar a gestão adequada dos resíduos, bem como a viabilidade económica do regime de responsabilidade alargada do produtor, a responsabilidade financeira estabelecida na alínea a) do número anterior pode ser repartida pelos produtores de resíduos e/ou pelos distribuidores, desde que os produtores dos produtos suportem pelo menos 80 % dos custos necessários.*

*5 - Os produtores de produtos estabelecidos noutra Estado-Membro da União Europeia que coloquem produtos no mercado nacional podem nomear uma pessoa singular ou coletiva estabelecida em Portugal como seu representante autorizado para efeitos do cumprimento das obrigações do produtor decorrentes dos regimes de responsabilidade alargada do produtor.*

*6 - Os produtores de produtos estabelecidos noutra Estado-Membro da União Europeia ou num país terceiro que vendam produtos através de técnicas de comunicação à distância diretamente a utilizadores finais em Portugal, estão obrigados a nomear uma pessoa singular ou coletiva estabelecida no território nacional como seu representante autorizado para efeitos do cumprimento das obrigações do produtor decorrentes dos regimes de responsabilidade alargada do produtor.*

*7 - No âmbito de um sistema individual ou de um sistema integrado, os produtores de produtos estão sujeitos a monitorização, controlo, regulação e fiscalização, a fim de garantir que respeitam as obrigações decorrentes da responsabilidade alargada, que os recursos financeiros são corretamente utilizados e que todos os intervenientes na aplicação dos regimes de responsabilidade alargada do produtor comunicam dados fiáveis.*

*8 - A monitorização, o controlo e a regulação previstos no número anterior cabem, na medida das respetivas competências, à ANR e à Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE).*

*9 - Os intervenientes na aplicação dos regimes de responsabilidade alargada do produtor, nomeadamente produtores e distribuidores, operadores públicos e privados de gestão de resíduos, autoridades locais, organizações da sociedade civil, agentes da economia social, entidades de reparação e reutilização, e operadores de preparação para a reutilização, estabelecem um diálogo periódico no âmbito das competências atribuídas à Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos (CAGER).*

*10 - Os sistemas de gestão de fluxos específicos de resíduos abrangidos pela responsabilidade alargada do produtor já criados devem tomar as medidas necessárias para garantir o cumprimento dos requisitos previstos no presente artigo até 5 de janeiro de 2023.*

*11 - A disponibilização de informações ao público ao abrigo do presente artigo é realizada sem prejuízo da preservação da confidencialidade das informações comercialmente sensíveis em conformidade com o direito nacional e da União Europeia aplicável.*

## 6.2. Recomendações do Estudo da Profico

Conforme indicado no estudo realizado pela Profico, a nível europeu (Diretiva Quadro Resíduos pela Diretiva (UE) 2018/851), foi introduzida a definição RAP como sendo “um conjunto de medidas tomadas pelos Estados-Membros para assegurar que cabe aos produtores dos produtos a responsabilidade financeira ou a responsabilidade financeira e organizacional pela gestão da fase “resíduos” do ciclo de vida de um produto”.

Nos regimes RAP, os produtores assumem a responsabilidade pela recolha e triagem dos produtos em fim de vida e o seu encaminhamento para que lhes seja dado o respetivo tratamento final (reciclagem, valorização, ...).

Para o efeito existem dois modelos de gestão dos sistemas integrados abrangidos pela RAP:

- Responsabilidade financeira e organizacional, na qual as Entidades Gestoras não têm a responsabilidade de financiar os canais de gestão de resíduos e assumem apenas a gestão financeira do sistema e alguns aspetos de organização da rede de recolha e do tratamento dos resíduos, compilando e organizando a informação respetiva.
- Responsabilidade financeira, organizacional e operacional, que poderá ser:
  - Parcial, na qual as Entidades Gestoras estabelecem contratos com os sistemas municipais e estes assumem algumas atividades operacionais, como a recolha dos resíduos e a contratação dos OGR responsáveis pelo tratamento e destino final dos resíduos, por exemplo.

- Total, na qual as Entidades Gestoras subcontratam as operações de recolha e tratamento de resíduos a terceiros ou podem até ser proprietárias de parte das infraestruturas de recolha e tratamento. Neste regime os sistemas municipais também podem assumir responsabilidades pela recolha, mas nunca em exclusivo já que, nesse caso, a partilham com outros intervenientes no sistema.

No contexto nacional, conforme o estudo realizado pela Profico, o tipo de responsabilidade assumida pela Entidade Gestora – financeira e organizacional ou financeira, organizacional e operacional – não revela diferenças significativas ao nível da eficácia e eficiência no desempenho dos sistemas.

Desta forma, e após avaliação de múltiplos cenários, a Profico recomenda a manutenção da gestão financeira e organizacional para os fluxos dos VFV, BAVA e BAI e a gestão financeira, organizacional e operacional total para os restantes fluxos, com exceção dos RE.

Para este último fluxo são apresentadas duas opções:

- A manutenção do modelo de gestão financeira, organizacional e operacional parcial;  
ou
- Sistemas municipais, como por operadores de gestão de resíduos privados subcontratados pelas Entidades Gestoras.

Este último ponto é apresentado pela Profico como uma hipótese que carece de um estudo mais aprofundado.

O Fluxo de Embalagens e Resíduos de Embalagens (ERE) engloba três sistemas distintos: SIGRE, SIGREM e Valorfito. Estes sistemas apresentam desempenhos diferenciados no que se refere à sua eficiência e eficácia e, como tal, considera a Profico relevante que exista a possibilidade de integrar os dois primeiros (SIGRE e SIGREM) num sistema único, dentro do fluxo das embalagens, no qual seria permitida a livre concorrência entre as Entidades Gestoras. No que diz respeito ao Valorfito, ainda que a sua integração num potencial sistema único possa ser equacionada, considera a Profico que esta opção não será tão viável devido às características específicas dos resíduos e particularidades dos intervenientes deste sistema concreto.

O estudo da Profico considera, ainda, importante realçar as especificidades do modelo de gestão com responsabilidade partilhada do SIGRE (atual modelo de gestão financeira, organizacional e operacional parcial, no qual são os sistemas municipais os únicos responsáveis pela recolha dos resíduos do fluxo) em comparação com os restantes sistemas de embalagens não generalistas. A ponderação das inúmeras vantagens e desvantagens do modelo de gestão supramencionado para este sistema, quando comparado com as do modelo de gestão financeira, organizacional e operacional total, podem levar a equacionar a opção por este modelo alternativo para o fluxo.

### 6.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras

Após a consulta e a discussão acerca dos temas em análise (quer em subgrupos de trabalho, quer em grupos mais generalistas) no geral, existe consenso das Entidades Gestoras quanto aos seguintes pontos:

- Considera-se que o modelo de gestão que tem como base a posse do resíduo por parte da Entidade Gestora o mais adequado;
- Considera-se mais vantajoso que a Entidade Gestora tenha a responsabilidade financeira e operacional;
- Considera-se que a Entidade Gestora deve assumir a total gestão financeira, organizacional e operacional;
- Existem variáveis a tratar que dependem do fluxo de resíduos, como tal, considera-se que a posse do resíduo por parte da Entidade Gestora irá facilitar a perceção do seu ciclo de vida - em contexto de economia circular, contribuir para a responsabilização da Entidade Gestora sobre o mesmo e ajudar na centralização de informação.

Analisando as várias pronúncias recebidas de forma mais capilar, destacam-se alguns pontos indicados pelas Entidade Gestoras, sendo que nem todos reuniram consenso. Transcreve-se, assim, um resumo das pronúncias destas entidades agregadas por fluxo específico de resíduos.

## Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens (SIGRE)

Foi constituído um subgrupo de trabalho pelas entidades Electrão, Novo Verde e Sociedade Ponto Verde e, no que concerne a este tema, o conjunto destas entidades destaca os seguintes pontos:

- Deverá existir um **reforço das redes de recolha própria**, uma vez que estas constituem uma ferramenta essencial para o cumprimento de metas (sobretudo no que diz respeito à recolha de tipologias de equipamentos e materiais em que os objetivos propostos são mais difíceis de alcançar)<sup>2</sup>
- No **fluxo urbano**, as Entidades Gestoras deverão possuir capacidade de operar redes de recolha própria sempre que o nível de serviço não permita o alcance de metas;
- Deverá ser **mantida a gestão financeira, organizacional e operacional parcial para a rede de recolha dos SGRU**, destacando-se o reforço da gestão da rede de recolha própria da Entidade Gestora, nomeadamente para o material de vidro;
- Sobre a **implementação do princípio da RAP enquanto uma responsabilidade de disponibilização de meios operacionais e financeiros e uma responsabilidade de resultado partilhada** com cidadãos, empresas, municípios e outros intervenientes: considera-se paradoxal a atribuição de uma responsabilidade de resultado pelo cumprimento de metas de recolha nacionais às Entidades Gestoras quando, por exemplo, no SIGRE esta está impossibilitada do estabelecimento de redes próprias de recolha, podendo contar apenas com os resultados do desempenho dos SGRU. No SIGREEE, não estando limitada no desenvolvimento de redes próprias de recolha, está dependente do desempenho do canal de recolha municipal e da distribuição;
- Deveria existir maior **segurança jurídica e garantias de nível de serviço relativamente à responsabilidade dos SGRU para os diversos fluxos**

---

<sup>2</sup> Neste ponto a entidade Electrão, apesar de concordar com esta posição, ressalva uma visão mais abrangente das redes de recolha própria.

**específicos presentes nos resíduos urbanos** que se traduza num impacto na operação para o alcance das metas (harmonização de deveres e direitos)  
– Sugere-se alteração legislativa;

- **No âmbito do SIGRE**, são sugeridas duas medidas que permitiriam, por um lado, centralizar um sistema único de desafios da diretiva de embalagens e, por outro, promover a recolha seletiva de embalagens não urbanas com reforço de meios financeiros e operacionais pelas Entidades Gestoras:
  - **Alargamento à gestão de embalagens não urbanas**, com definição do modelo base do sistema de gestão integrado (previamente à apresentação de cadernos de encargos).
  - **Revisão de forma a incluir artigos não embalagem** que permitam explorar sinergias de retoma (por exemplo, fluxos de sacos do lixo, papel não-embalagem e fluxos incluídos na diretiva SUP, nos primeiros casos seria necessário alterar a legislação para haver enquadramento).
  - **Capacitação financeira e operacional efetivas para o fluxo urbano e não urbano**, com vista a uma maximização da eficiência do SIGRE no cumprimento das metas (atualmente o SIGRE funciona em regime financeiro e semi-operacional para o fluxo urbano).

O Electrão opõe-se à ideia de alargar o âmbito do SIGRE a quaisquer fluxos que não sejam susceptíveis de serem classificados como embalagens (urbanas ou não urbanas) ou que não tenham uma clara sinergia operacional de gestão. Os sistemas integrados de responsabilidade alargada do produtor devem evoluir no sentido da definição clara do seu âmbito e não o oposto. Admite-se que existam alguns fluxos como os sacos do lixo ou algumas tipologias de embalagens de uso único da SUP que possam ser adicionados ao âmbito do atual SIGRE, pelo nexo da gestão operacional da recolha, triagem e valorização que já ocorre hoje em simultâneo e com os mesmos interlocutores, os SGRU.

Aliás, mereceu o acordo de todas as Entidades Gestoras o seguinte:

“Revisão do âmbito do SIGRE (resíduos urbanos de embalagens) de forma a incluir artigos não embalagem que permitam explorar sinergias de retoma, como por exemplo os fluxos dos sacos de lixo, do papel não-embalagem (jornal, papel de escrita, folhetos, revistas), e dos fluxos incluídos na Directiva SUP, tais como:



- copos para bebidas,
- recipientes para alimentos,
- entre outros.

Permitirá por um lado centralizar num sistema único os desafios da Diretiva embalagens. Por outro, promover a recolha selectiva de embalagens não urbanas com reforço de meios financeiros e operacionais pelas EG.”

Enfatizar que o Electrão defende que possam ser adicionados ao âmbito atual do SIGRE resíduos que, pelo nexa da gestão operacional da recolha, triagem e valorização já ocorrem hoje em simultâneo e com os mesmos interlocutores, os SGRU.

Para o estabelecimento de novos sistemas RAP de SUP como tabaco, toalhetes, balões e artes de pesca, bem como para novos RAP de têxteis, óleos alimentares usados e RCD o Electrão opõem-se à ideia de alargamento no âmbito do SIGRE.

Foram também discutidos alguns pontos que apenas obtiveram concordância parcial das entidades.

- Electrão e Novo Verde estão de acordo nos seguintes pontos:
  - Deveriam constituir exceção à reserva de serviço municipal todos os resíduos abrangidos pela RAP, que se incluam no âmbito dos resíduos urbanos, sendo agilizados processos de autorização/licenciamento das Entidade Gestora para atividades que promovam uma maior verticalização na cadeia de valor;
  - Estabelecer contributos individuais para as metas de recolha e reciclagem do país, mensuráveis e adequados aos diferentes agentes económicos que participem nos sistemas integrados de gestão, como tal, defende-se o estabelecimento de metas adequadas aos diferentes intervenientes diretos de quaisquer sistemas integrados, incluindo às Entidades Gestoras, sempre que disponham da possibilidade de operacionalização das redes próprias de recolha. O somatório destas metas de recolha, destas contribuições individuais destes agentes, seria o resultado que permitiria o país alcançar a meta nacional.

- Electrão e SPV estão de acordo no seguinte ponto:
  - Consagração do regime de self-compliance de embaladores para dedução das embalagens usadas geridas autonomamente à responsabilidade declarativa de colocação no mercado no âmbito do SIGRE, por tipologia de embalagem, material e fluxo (urbano e não urbano). O embalador e os produtores devem em primeiro lugar promover modelos mais circulares de atividade, incluindo a gestão total ou parcial dos resíduos produzidos pela sua atividade. Para que esta responsabilização individual aconteça em primeiro lugar (self compliance) deve ser simplificado do ponto de vista administrativo a dedução - à responsabilidade de gestão de resíduos a transferir para um sistema integrado, da fração dos resíduos que seja comprovadamente gerida pelo próprio.

Adicionalmente, foi discutida a gestão de ERE de utilização médica, agrícola e veterinária sobre a qual o Novo Verde não se manifestou e as outras entidades não chegaram a consenso, tendo o Electrão defendido:

- A livre associação dos produtores, quer para a associação e constituição de Entidade Gestora, quer para a opção de prestação de serviços de transferência de responsabilidade pela gestão de resíduos e que, neste pressuposto, não deverão ser criadas limitações ao licenciamento das Entidades Gestoras para a gestão de novos fluxos específicos de resíduos.

E ainda:

- A possibilidade de alargamento do âmbito das Entidades Gestoras do SIGRE a todas as tipologias de embalagens incluindo às do universo Valorfito e SIGREM que, uma vez estabelecidos diferentes sistemas integrados de gestão de resíduos ao abrigo da RAP, a participação das empresas nesses sistemas, enquanto Entidade Gestora, deveria ser remetida para a sua própria vontade, iniciativa e tomada de decisão.

Já a SPV:

Relativamente à gestão de embalagens e resíduos de embalagens de utilização agrícola e veterinária, considera que genericamente o fluxo não-urbano de embalagens (na componente não-perigosa) pode ser objeto de integração no SIGRE.

### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens e Medicamentos (SIGREM)**

Na pronúncia emitida pela Valormed não são mencionados pontos relevantes para a questão da gestão financeira ou financeira e operacional. Apenas é indicado que a redação do texto da nova licença deve ser o mais descritiva possível, com o objetivo não deixar dúvidas aos embaladores sobre quais os produtos que devem declarar dando também indicação aos restantes intervenientes, nomeadamente cidadãos, quais os resíduos cujo tratamento é da responsabilidade desta Entidade Gestora.

Contudo, no que respeita ao **âmbito de atuação**, considera a Entidade Gestora que os três sistemas – SIGRE, SIGREM e Valorfito – apresentam diferenças relevantes e significativas em termos do âmbito dos resíduos abrangidos em cada um deles. Certos resíduos (como é o caso dos medicamentos abrangidos pelo SIGREM) impõem especiais cautelas no seu tratamento, o que não se verifica noutro tipo de resíduos mais generalistas (como os que estão incluídos no SIGRE). Assim, considera que se deveria reconhecer a intervenção da Valormed no setor dos medicamentos como algo de inovador (a nível europeu) e essencial para assegurar uma adequada gestão dos resíduos de medicamentos e respectivas embalagens (e não apenas das suas embalagens) - já que o tratamento indiferenciado dos resíduos de medicamentos cria significativos riscos para a saúde pública e para o ambiente - apenas se dá nota de uma alegada reduzida expressão dos resíduos abrangidos pelo SIGREM, para daí se concluir (erradamente) que a intervenção da Valormed na área dos resíduos tem pouca expressão. Mais recorda a vasta abrangência do SIGREM no que diz respeito aos pontos de recolha espalhados pela vasta maioria das farmácias de oficina portuguesas (em todo o território nacional) e a logística invertida do produto que garante, não só a necessária segurança e rastreabilidade no manuseamento dos resíduos de medicamentos e seu adequado tratamento, mas também uma inegável eficácia operacional e racionalização de custos, não podendo ser ignorados por

completo as especificidades e especiais perigos (para a saúde pública e não só para o ambiente) da gestão dos resíduos de medicamentos e suas embalagens, pelo que se rejeita que esse fluxo específico não seja necessário e desejável.

Acrescenta que a logística inversa do produto implementada, que garante a rastreabilidade e segurança no tratamento adequado dos resíduos de medicamentos (preocupação de saúde pública), os quais são unicamente manuseados por entidades licenciadas para o efeito junto das autoridades de saúde pública competentes (farmácias comunitárias e distribuidores de medicamentos licenciados para o efeito junto do INFARMED), permite também racionalizar os custos e aumentar a eficácia da rede.

Mais refere que o princípio da igualdade, constitucionalmente consagrado (art. 13.º CRP) implica, por um lado, que se trate igualmente aqueles que são iguais, mas também que se utilizem critérios diferenciadores justos e adequados quando a especificidade da situação assim o exige. Não se pode, por isso, desvirtuar o SIGREM gerido pela Valormed através de uma integração universal e indiferenciada no SIGRE, pois o universo dos resíduos de medicamentos incluído no âmbito do SIGREM ficaria desprotegido.

### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens em Agricultura (VALORFITO)**

Na pronúncia emitida pela SIGERU não são mencionados pontos relevantes para a questão da gestão financeira ou financeira e operacional.

No entanto, indica sentir que está nas melhores condições para gerir todas as embalagens provenientes da sua atividade (totalmente focada na agricultura e pecuária), para além das que atualmente gerem (resíduos de embalagens de fertilizantes - adubos e corretivos agrícolas, rações para animais, biocidas de uso veterinário e plásticos de silagem).

Dada a especificidade e sazonalidade da sua atividade (agricultura), mantém a sua preferência pela atual periodicidade do reporting (anual), a sua concordância com planos plurianuais que possam conter ações pontuais (desde que justificadas) e

informa sobre a falta de enquadramento de sinergias com as restantes Entidades Gestoras.

### **Sistema Integrado de Gestão de Óleos Novos e Óleos Usados (SIGOU)**

Na pronúncia emitida pela Sogilub não são mencionados pontos relevantes para este tema.

### **Sistema Integrado de Gestão de Pneus Usados (SGPU)**

Na pronúncia emitida pela Valorpneu não são mencionados pontos relevantes para este tema.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (SIGREEE)**

Foi constituído um subgrupo de trabalho pelas entidades ERP e Electrão e, no que concerne a este tema, o conjunto destas entidades destaca os seguintes pontos:

- Sobre o **princípio da RAP** enquanto uma **responsabilidade de disponibilização de meios operacionais e financeiros** e partilhada com os vários intervenientes, consideram paradoxal a atribuição às Entidades Gestoras de responsabilidade pelo cumprimento de metas de recolha nacionais quando existem outros *stakeholders* que têm acesso e operam no mercado REEE sem que lhes tenham sido atribuídas quaisquer metas. No SIGREEE, por exemplo, apesar de não estar limitado o desenvolvimento de redes próprias de recolha, está dependente do desempenho do canal de recolha municipal, da distribuição e operadores privados de gestão de resíduos;
- Sobre **constituir exceção à reserva de serviço municipal todos os resíduos abrangidos pela RAP**, que se incluam no âmbito dos Resíduos Urbanos, é proposto que todos os resíduos abrangidos pela RAP constituam exceção à reserva de serviço municipal, devendo ser agilizados processos de

autorização/licenciamento das Entidades Gestoras para atividades que promovam uma maior verticalização na cadeia de valor;

- Sobre **estabelecer contributos individuais para as metas de recolha e reciclagem do país, mensuráveis e adequados aos diferentes agentes económicos que participem nos sistemas integrados de gestão**, é defendido o estabelecimento de metas adequadas aos diferentes intervenientes diretos de quaisquer sistemas integrados, incluindo às Entidades Gestoras, sempre que disponham da possibilidade de operacionalização das redes próprias de recolha. O somatório destas metas de recolha seria o resultado que permitiria ao país alcançar a meta nacional;
- Sobre a **consagração do regime de self-compliance de produtores** (produção dos resíduos geridos autonomamente com responsabilidade declarativa de colocação no mercado no âmbito dos sistemas integrados de gestão) conclui-se que o embalador e os produtores devem promover modelos mais circulares de atividade, incluindo a gestão total ou parcial dos resíduos produzidos pela sua atividade. Para que esta responsabilização individual aconteça em primeiro lugar (*self compliance*) deve ser simplificada, do ponto de vista administrativo, a dedução (à responsabilidade de gestão de resíduos a transferir para um sistema integrado) da fração dos resíduos que comprovadamente é gerida pelo próprio.

No que concerne aos REEE foi também consultada a entidade e-Cycle, sendo esta não enviou contributos relevantes para este tema.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Pilhas e Acumuladores (SIGRPA)**

No que diz respeito à vertente de **Pilhas e Acumuladores Portáteis** os pontos em destaque são em tudo semelhantes aos do Sistema supramencionado (SIGREEE):

- Sobre o **princípio da RAP** enquanto uma **responsabilidade de disponibilização de meios operacionais e financeiros** e uma responsabilidade de estudo partilhada com os vários intervenientes, consideram paradoxal a atribuição às Entidades Gestoras de responsabilidade

pelo cumprimento de metas de recolha nacionais quando existem outros *stakeholders* que têm acesso e operam no mercado REEE sem que lhes tenham sido atribuídas quaisquer metas. No SIGREEE, por exemplo, apesar de não estar limitado o desenvolvimento de redes próprias de recolha, está dependente do desempenho do canal de recolha municipal, da distribuição e operadores privados de gestão de resíduos;

- Sobre **constituir exceção à reserva de serviço municipal todos os resíduos abrangidos pela RAP**, que se incluam no âmbito dos Resíduos Urbanos, é proposto que todos os resíduos abrangidos pela RAP constituam exceção à reserva de serviço municipal, devendo ser agilizados processos de autorização/licenciamento das Entidades Gestoras para atividades que promovam uma maior verticalização na cadeia de valor;
- Sobre **estabelecer contributos individuais para as metas de recolha e reciclagem do país, mensuráveis e adequados aos diferentes agentes económicos que participem nos sistemas integrados de gestão**, é defendido o estabelecimento de metas adequadas aos diferentes intervenientes diretos de quaisquer sistemas integrados, incluindo às Entidades Gestoras, sempre que disponham da possibilidade de operacionalização das redes próprias de recolha. O somatório destas metas de recolha seria o resultado que permitiria ao país alcançar a meta nacional;
- Sobre a **consagração do regime de self-compliance de produtores** (produção dos resíduos geridos autonomamente com responsabilidade declarativa de colocação no mercado no âmbito dos sistemas integrados de gestão) conclui-se que o embalador e os produtores devem promover modelos mais circulares de atividade, incluindo a gestão total ou parcial dos resíduos produzidos pela sua atividade. Para que esta responsabilização individual aconteça em primeiro lugar (self compliance) deve ser simplificada, do ponto de vista administrativo, a dedução (à responsabilidade de gestão de resíduos a transferir para um sistema integrado) da fração dos resíduos que comprovadamente é gerida pelo próprio.

No que diz respeito à vertente de **Baterias e Acumuladores Industriais**, bem como de **Baterias e Acumuladores de Veículos Automóveis**, nas pronúncias recebidas pelas Valorcar e GVB não são mencionados pontos relevantes para o tema em questão. Apenas é indicado que os RBA de chumbo ácido apresentam um valor de mercado positivo e, por este motivo, consideram que, relativamente à gestão financeira destes resíduos, a Entidade Gestora deve assegurar que a sua entrega não tem custos para o detentor dos resíduos.

Adicionalmente, na pronúncia da GVB, é transmitido que não existe apoio por parte das Entidades Gestoras desta vertente no que concerne ao âmbito de futuras licenças, no qual é mencionado que uma Entidade Gestora de pilhas e acumuladores deve englobar obrigatoriamente a gestão dos três tipos de pilhas e acumuladores. Por não acreditarem que esta mudança não trará qualquer vantagem ou melhoria de resultados, propõem que a mesma seja facultativa.

### **Sistema Integrado de Gestão de Veículos em Fim de Vida (SIGVfV)**

Na pronúncia emitida pela Valorcar não são mencionados pontos relevantes para este tema.

## **6.4. Resumo das Pronúncias do GT Alargado**

No conjunto dos contributos remetidos, considera o GT Alargado que não é razoável obrigar a Entidade Gestora a cumprir determinados **níveis de recolha e de valorização** (e respetivas penalizações por incumprimento desses níveis) sem que lhe seja dada total autonomia na forma de os atingir.

Assim, sempre que se transferir para uma Entidade Gestora de determinado fluxo de resíduos a obrigatoriedade de cumprimento das metas europeias impostas a Portugal, deverá ser dada à referida Entidade Gestora a capacidade operacional para que estas possam assumir essas metas de forma autónoma (designadamente, a possibilidade de constituição e gestão direta de redes próprias de recolha dos resíduos sob sua responsabilidade).

Dito isto, importa ainda ressaltar o facto de a responsabilização pela prossecução das metas nacionais, bem como as respectivas penalizações quando não são



alcançadas, não dever ser atribuída em exclusivo aos produtores, uma vez que também os outros intervenientes em todo o processo (cidadãos, autoridades nacionais, municípios, etc) terão sempre a sua quota-parte de responsabilidade no alcance e cumprimento das mesmas.

No **SDR de Embalagens de Bebidas**, dever-se-á optar por um modelo de gestão financeira, organizacional e operacional total.

Este modelo deverá incluir a definição e gestão real e efetiva da operação da rede própria de recolha dos resíduos sob a responsabilidade deste sistema, salvaguardando que a Entidade Gestora do SDR tenha a liberdade para assegurar a componente operacional através da contratação de serviços, para os quais deverá definir todos os requisitos e princípios.

Este modelo não é consensual entre os consultados, sendo que existem entidades que defendem não ser aceitável que o reforço das redes de recolha própria (no SIGRE) corresponda à tentativa de neutralização da reserva de serviço público atribuído às concessionárias EGF, a coberto de argumentos de necessidade do cumprimento de metas ou dos níveis de serviço, ou da maximização da eficiência do SIGRE, sem qualquer fundamento legal ou lei habilitante para tal e, contrariamente, em violação clara do quadro legal em vigor.

Este modelo deverá, ainda, ter por base a **posse do resíduo** como forma de mitigação dos elevados custos de implementação, operação e manutenção do sistema de depósito.

Adicionalmente, todos os **pontos que são obrigados a retomas** deverão ser considerados como pontos de recolha próprios, já que assumem a responsabilidade de gestão dos resíduos de embalagens de bebidas retomados enquanto seus detentores.

A **RAP deverá ser implementada** de modo a que os produtores, diretamente ou através das Entidades Gestoras para as quais transfiram a sua responsabilidade, possam controlar os custos de cumprimento das suas obrigações e assegurar que a recolha, a triagem e o tratamento dos resíduos são efetuados de forma adequada e de acordo com normas internacionais.

Como tal, considera-se importante que as **Entidades Gestoras detenham não apenas a gestão financeira mas, também, a gestão operacional do fluxo.**

Desta maneira, assegurariam o controlo (direto ou indireto) sobre a forma como a recolha seletiva, a triagem e/ ou outras operações, são organizadas e realizadas. Assim sendo, a RAP (organizada através de Entidades Gestoras) deverá ter a possibilidade de optar por dinâmicas de gestão multifluxo, que criem sinergias e economias de escala e proporcionem aos produtores (que são, em muitos casos, também multifluxo) a opção pelas vantagens e agilidade do multi-serviço “one stop shop”.

De acordo com a AIVE, deverá existir um reforço das redes de recolha própria, uma vez que estas constituem uma ferramenta essencial para o cumprimento de metas. No fluxo urbano, as Entidades Gestoras deverão possuir capacidade de operar redes de recolha própria, sem a autorização município a município, por exemplo em situações em que o município/SGRU respetivo não cumpra as metas/objetivações que lhes estão associadas. Não é razoável obrigar a Entidade Gestora a cumprir determinados níveis de recolha e de valorização (e respetivas penalizações por incumprimento desses níveis) sem que lhe seja dada total autonomia na forma de os atingir.

Assim, sempre que se transferir para uma Entidade Gestora a obrigatoriedade de cumprimento das metas europeias impostas a Portugal, deverá ser dada à referida Entidade, a capacidade operacional para que possa assumir essas metas por si própria, designadamente, a possibilidade de constituição e gestão direta de redes próprias de recolha dos resíduos sob sua responsabilidade. Em resumo, deverá ser **mantida a gestão financeira, organizacional e operacional parcial para a rede de recolha dos SGRU**, destacando-se o reforço da gestão da rede de recolha própria da Entidade Gestora, nomeadamente para o material de vidro.

**A AIVE não está de acordo com o alargamento do SIGRE à gestão de embalagens não urbanas**, excepto se existir a consagração do regime de self-compliance de embaladores, que permitam a dedução das embalagens usadas geridas autonomamente, à responsabilidade declarativa de colocação no mercado no âmbito do SIGRE, por tipologia de embalagem, material e fluxo (tanto no urbano como no não urbano).

A APIP considera que, com o alargamento da RAP às embalagens não urbanas, e tendo em consideração que as Entidades Gestoras não têm assumido qualquer papel

interventivo (prestação de serviço) nesta área, sendo a responsabilidade pelo destino final assegurada diretamente pelas empresas e respetivos operadores de gestão de resíduos, esta compliance, quando se verifique, não deve dar lugar ao pagamento de prestação financeira.

A APED discorda que o âmbito do SIGRE inclua os sacos do lixo, visto que, na sua perspetiva, tal medida constitui uma subversão dos princípios definidos na legislação europeia em matéria de embalagens e resíduos de embalagens, sugerindo que a inclusão de quaisquer outros fluxos de resíduos no âmbito da rede de recolha já existente deverá ser objeto de estudos prévios. Neste contexto, reforça a associação que a integração de outras tipologias de “produtos” no SIGRE não deverá desvirtuar o conceito de “embalagem” definido a nível da UE e inerente à atividade do SIGRE, discordando da proposta do GT SIGRE relativa à revisão do âmbito do SIGRE de forma a incluir os sacos do lixo, visto que tal medida constitui uma subversão dos princípios definidos na legislação europeia em matéria de embalagens e resíduos de embalagens. A inclusão de quaisquer outros fluxos de resíduos no âmbito da rede de recolha já existente deverá ser objeto de estudos prévios.

Considera ainda a APED que, imputando-se às Entidades Gestoras a obrigatoriedade de atingimento de metas, é de elementar justiça dotar as mesmas EG de meios lhes permitam assegurar livremente e de forma ecoeficiente o cumprimento dessas metas, sem dependerem de entidades terceiras.

### **AHRESP - Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal**

Atendendo às metas atuais e à necessidade de cumprimento das metas estabelecidas para o material vidro, consideramos muito vantajoso que as Entidades Gestoras possam ter autonomia para criarem redes de recolha própria deste material, tendo desta forma maior possibilidade de corresponder às necessidades das empresas do canal HORECA no que respeita à disponibilidade, proximidade e adaptabilidade dos pontos de recolha. Acreditamos que desta forma será possível aumentar consideravelmente a taxa de retorno do vidro no canal HORECA.

A APOREB considera que o modelo de gestão deve ser **financeiro e organizacional**, para os fluxos que originem resíduos valorizáveis e **financeiro, organizacional e operacional** para **os fluxos que originem resíduos com valor negativo ou nulo**.

Relativamente às **redes de recolha própria**, salienta a **EGF** que a reserva de “serviço público atribuído às concessionárias EGF – tanto na vertente do tratamento como na recolha seletiva - foi objeto de concessão com exclusividade no quadro de procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial através do processo de privatização da EGF concretizado pelo concurso público lançado pelo Governo Português ao abrigo do Decreto-Lei 45/2014, de 20 de março, pelo que a perda da exclusividade da recolha seletiva atribuída às concessionárias, conduzirá ao desvirtuamento das condições que regeram o referido procedimento, pondo em causa os princípios da concorrência, da igualdade, da transparência do concurso que antecedeu a privatização da EGF e da confiança jurídica do seu comprador” e ainda que as “referidas considerações relativamente à reserva de serviço público das concessionárias EGF, valem igualmente quanto ao Sistema de **Depósito e Reembolso (SDR)**, com a agravante da lei não prever, quanto a este sistema, e contrariamente ao SIGRE, a possibilidade de estabelecerem redes de recolha própria.”

Considera ainda que, com base nos resultados obtidos na atividade dos SGRU, será desnecessário o reforço de poderes de monitorização ou a intervenção na gestão operacional das Entidades Gestoras nesta atividade e que esta intervenção iria apenas potenciar conflitos no SIGRE. Adianta ainda que, apesar de reconhecer a supervisão e o controlo do Estado e demais entidades reguladoras na atividade de serviço público prosseguida pelas concessionárias EGF, o mesmo não acontece com o reconhecimento de poderes das Entidades Gestoras do SIGRE sobre os SGRU, já que estas são entidades que se encontram ao mesmo nível e desempenham um papel de relevância consigo equiparada no funcionamento do sistema.

Considera, ainda, que não é aceitável que as Entidades Gestoras participem na definição das objetivações dos SGRU, justificadas pelo cumprimento de metas e alinhamento com instrumentos de planeamento estratégico, nem é aceitável que sejam afixados valores de contrapartida justificados como custos eficientes e de nível de serviço que permita atingir as metas, já que estas são matérias de ordem pública, atribuídas às entidades administrativas.

## 6.5. Posição da APA e da DGAE

Neste contexto o estudo da Profico refere que não há evidências de diferenças significativas entre a eficácia e a eficiência dos sistemas em função do tipo de responsabilidade - financeira e organizacional ou financeira, organizacional e operacional -, isto é, o desempenho dos sistemas não parece estar relacionado com o tipo de responsabilidade assumida pela Entidade Gestora.

No caso do SIGRE e dos futuros sistemas de OAU e, eventualmente, têxteis, dada a lei da exclusividade territorial dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos, dificilmente se conseguirá uma gestão total - financeira, organizacional e operacional. Todavia, no caso das embalagens e resíduos de embalagens, considera a APA e a DGAE que importa facilitar a constituição de redes de recolha própria que **visam o cumprimento das metas** nacionais e comunitárias, cada vez mais ambiciosas e permitindo, assim, uma melhor qualidade dos materiais. Destaca-se, neste domínio, o facto do atual modelo de recolha SIGRE ainda não ter permitido alcançar os objetivos de recolha para as embalagens de vidro e de metal.

Devem ser previstas situações em que as Entidades Gestoras **do SIGRE possam criar redes de recolha própria sem a autorização município a município**, por exemplo em situações em que o município/SGRU respetivo não cumpra as metas/objetivações que lhes estão associadas. Nesta situação, importa acautelar os investimentos para criação das redes de recolha própria realizados pelas Entidades Gestoras e permitir a manutenção e evolução dessa rede no período de vigência das respetivas licenças.

Relativamente a esta matéria importa referir que no contexto do SIGREEE a criação de redes de recolha própria pelas Entidades Gestoras constitui uma prática implementada em larga escala que não carece de autorização dos SGRU/municípios, salientando-se a relevância desta alternativa de recolha no aumento das quantidades de resíduos recolhidos, condição base para o sucesso de qualquer sistema integrado de gestão de resíduos. No futuro SIGRE que incluirá a gestão das embalagens de produtos industriais, propõe-se um modelo de gestão financeira, organizacional e operacional parcial para os resíduos de embalagens urbanos e gestão financeira, organizacional e operacional total, para os resíduos de embalagens não urbanos.

No que respeita ao **âmbito das licenças**, considera-se ainda ser de ponderar, tendo em conta a **inclusão das embalagens industriais no âmbito de gestão do SIGRE**, a necessidade da individualização do âmbito do Valorfito sendo, no entanto, parecer da APA e da DGAE que, face à proximidade ao universo específico do setor agrícola esta especificidade se deverá de manter incluindo até, eventualmente, a integração de outras embalagens, para além das embalagens de fitofarmacêuticos, biocidas e sementes como é o caso das embalagens de rações e de fertilizantes.

A APA considera que a **continuidade do SIGREM** é também uma questão a refletir. Tendo em conta que se tratam de resíduos de embalagens urbanas estas estariam também sob a exclusividade de gestão dos municípios. Pese embora o SIGREM venha funcionando sem a intervenção dos municípios e/ou SGRU importa avaliar a coerência da situação. Por outro lado, a rede de recolha no contexto do SIGREM permite a recolha de restos de medicamentos podendo ser potenciada para a recolha de outros resíduos, semelhantes a resíduos hospitalares, produzidos nas habitações. O setor veterinário, atualmente integrado no âmbito da licença da VALORMED, que apresenta um desempenho muito fraco poderia ser objeto de avaliação no sentido de ser integrado no âmbito da SIGERU. A SIGERU deverá manter a **gestão financeira, organizacional e operacional total**, angariando o maior número de pontos de retoma possível.

No que concerne aos fluxos dos VFV e das BAVA e BAI, considera-se que se deve manter a **gestão financeira e organizacional**.

No caso do SIGREEE este deve evoluir para a **gestão financeira, organizacional e operacional total** como ocorre atualmente no SIGOU e no SGPU.

Entende-se que um maior controlo por parte das Entidades Gestoras das operações de recolha de resíduos (incluindo a recolha efetuada pelos sistemas municipais e OGR privados, excluindo contudo a atividade de tratamento) irá promover a eficácia e facilitar a monitorização.

## 7. Tema 3 – Constituição da Entidade Gestora (artigo 11.º), eventuais sinergias com fluxos SUP e outros (OAU e têxteis)

### 7.1. Disposições do UNILEX

**Artigo 11.º**  
**Entidade gestora**

1 - A entidade gestora é uma pessoa coletiva de direito privado, de natureza associativa ou societária.

2 — A entidade gestora é constituída obrigatoriamente pelos produtores do produto ou embaladores no caso do fluxo específico das embalagens, cuja representatividade não deve ser inferior a 70 %, ou por entidades por eles constituídas nas quais a sua representatividade não seja inferior à referida, e não pode integrar entidades com atividade suscetível de gerar conflitos de interesses com as funções da entidade gestora, nomeadamente operadores de gestão de resíduos.

3 - [...]

4 - [...]

5 - [...]

6 - [...]

7 - [...]

8 - [...]

9 - [...]

10 - [...]

11 - [...]

12 - [...]

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 informação e monitorização do circuito da gestão 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, com inclusão e evidência obrigatórias de critérios e vantagens ambientais e económicas, 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.*

*14 — Os procedimentos concursais realizados através de uma plataforma licenciada no âmbito do Mercado Organizado de Resíduos não carecem de ser validados por uma entidade independente.*

*15 — Excecionalmente, no caso de procedimentos concursais desertos ou quando se verifique a não adjudicação, a entidade gestora pode, por razões de prossecução dos respetivos objetivos, recorrer a procedimentos de adjudicação direta.*

*16 — Os critérios mínimos a observar pelos procedimentos concursais previstos no n.º 13 são estabelecidos pela APA, I.P., e pela DGAE, para cada fluxo específico, ouvidas as Entidades Gestoras, as associações representativas dos operadores de gestão de resíduos e demais entidades que se entenda relevante consultar.*

*17 - [...]*

*18 - [...]*

### **Artigo 12.º**

#### **Obrigações da entidade gestora**

*[...]*

*7 — O Governo aprova legislação para integrar os seguintes fluxos de resíduos em sistemas de responsabilidade alargada do produtor:*

- a) *Óleos alimentares, até 31 de dezembro de 2022;*
- b) *Têxteis, até 31 de dezembro de 2024;*
- c) *E outros, até 31 de dezembro de 2026.*

*8 — Os sistemas de responsabilidade alargada do produtor previstos no número anterior entram em funcionamento, para cada fluxo de resíduos, dois anos após as datas indicadas no número anterior.*

*9 — O Governo elabora e apresenta à Assembleia da República, até 31 de dezembro de 2022, um estudo de análise dos benefícios ambientais e de melhoria de desempenho do setor dos resíduos da introdução de um sistema de verificação e autenticação da durabilidade dos bens têxteis, nomeadamente do vestuário, e da introdução de um sistema de regulamentação sobre*



*os mesmos no sentido de promover a sua durabilidade, podendo, no caso de esta se verificar, excluí-los das obrigações da alínea b) do n.º 7.*

*10 — O Governo elabora e apresenta à Assembleia da República, até 31 de dezembro de 2022, um estudo de análise dos benefícios ambientais e de melhoria de desempenho do setor dos resíduos sobre a possibilidade de criação de sistemas de responsabilidade alargada do produtor nos fluxos dos RCD, biorresíduos e outros fluxos que considere necessários.*

### **Artigo 8.º da DSUP<sup>3</sup>**

#### **Responsabilidade alargada do produtor**

1. *Os Estados-Membros asseguram a criação de regimes de responsabilidade alargada do produtor para todos os produtos de plástico de utilização única enumerados na parte E do anexo que sejam colocados no mercado do Estado-Membro, nos termos dos artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE.*
2. *Os Estados-Membros asseguram que os produtores dos produtos de plástico de utilização única enumerados na parte E, secção 1, do anexo da presente diretiva cubram os custos decorrentes das disposições relativas à responsabilidade alargada do produtor previstas nas Diretivas 2008/98/CE e 94/62/CE e ainda, na medida em que não estejam já incluídos, os seguintes custos:*
  - a) *Custos das medidas de sensibilização referidas no artigo 10.º da presente diretiva relativas a esses produtos;*
  - b) *Custos da recolha de resíduos desses produtos que sejam descartados nos sistemas de recolha públicos, nomeadamente os relativos à infraestrutura e ao seu funcionamento, bem como ao posterior transporte e tratamento desses resíduos; e*
  - c) *Custos da limpeza do lixo proveniente desses produtos e do posterior transporte e tratamento desse lixo.*
3. *Os Estados-Membros asseguram que os produtores de produtos de plástico de utilização única enumerados na parte E, secções II e III, do anexo cubram, pelo menos, os seguintes custos:*
  - a) *Custos das medidas de sensibilização referidas no artigo 10.º relativas a esses produtos;*
  - b) *Custos da limpeza do lixo proveniente desses produtos e do posterior transporte e tratamento desse lixo; e*
  - c) *Custos da recolha de dados e comunicação de informações nos termos do artigo 8.º-A, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2008/98/CE. No que diz respeito aos produtos de plástico de utilização única enumerados na parte E, secção III, do anexo da presente diretiva,*

<sup>3</sup> DIRETIVA (UE) 2019/904 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 5 de junho de 2019 relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente (a criação de novos fluxos ainda não foi transposta para direito interno)

*os Estados-Membros devem garantir que os produtores cobrem, além disso, os custos da recolha de resíduos desses produtos que sejam descartados nos sistemas de recolha públicos, nomeadamente os relativos à infraestrutura e ao seu funcionamento, bem como ao posterior transporte e tratamento desses resíduos. Os custos podem incluir a criação de infraestruturas específicas para a recolha de resíduos desses produtos, tais como recipientes adequados para os resíduos em pontos públicos de recolha de lixo.*

4. *Os custos a cobrir, a que se referem os n.ºs 2 e 3, não excedem os custos necessários para que a prestação dos serviços referidos nessas normas seja economicamente eficiente e devem ser estabelecidos de forma transparente entre os intervenientes em causa. Os custos da limpeza do lixo são limitados a atividades levadas a cabo pelas autoridades públicas ou em seu nome. A metodologia de cálculo é desenvolvida de forma a permitir que os custos da limpeza do lixo sejam estabelecidos de forma proporcionada. A fim de minimizar os custos administrativos, os Estados-Membros podem determinar contribuições financeiras para os custos da limpeza do lixo, definindo montantes fixos plurianuais adequados.*

*A Comissão publica orientações para os critérios, em consulta com os Estados-Membros, relativamente ao custo da limpeza do lixo a que se referem os n.ºs 2 e 3.*

5. *Os Estados-Membros definem de forma clara as funções e responsabilidades de todos os intervenientes pertinentes. No que se refere à embalagem, essas funções e responsabilidades são definidas em conformidade com a Diretiva 94/62/CE.*

6. *Cada Estado-Membro autoriza os produtores estabelecidos noutro Estado-Membro que colocam produtos no seu mercado a nomear uma pessoa singular ou coletiva estabelecida no seu território como representante autorizado para efeitos do cumprimento das obrigações do produtor decorrentes dos regimes de responsabilidade alargada do produtor no seu território.*

7. *Cada Estado-Membro assegura que um produtor estabelecido no seu território, que vende os produtos de plástico de utilização única enumerados na parte E do anexo e artes de pesca que contêm plástico noutro Estado-Membro no qual não esteja estabelecido, nomeie um representante autorizado nessesoutro Estado-Membro. O representante autorizado é a pessoa responsável pelo cumprimento das obrigações desse produtor, nos termos da presente diretiva, no território dessoutro Estado-Membro.*

8. *Os Estados-Membros asseguram a criação de regimes de responsabilidade alargada do produtor para as artes de pesca que contêm plástico colocadas no mercado do Estado-Membro, nos termos dos artigos 8.º e 8.º-A da Diretiva 2008/98/CE.*

*Os Estados-Membros que tenham águas marinhas na aceção do artigo 3.º, ponto 1, da Diretiva 2008/56/CE, criam uma taxa nacional mínima anual de recolha de resíduos de artes de pesca que contêm plástico para reciclagem.*

*Os Estados-Membros monitorizam as artes de pesca que contêm plástico colocadas no mercado do Estado-Membro, bem como os resíduos de artes de pesca que contêm plástico recolhidos, e comunicam essas informações à Comissão nos termos do artigo 13.º, n.º 1 da presente diretiva, tendo em vista o estabelecimento de metas quantitativas vinculativas a nível da União para a recolha.*

9. *No que respeita aos regimes de responsabilidade alargada do produtor criados ao abrigo do n.º 8 do presente artigo, os Estados-Membros asseguram que os fabricantes de artes de*

*pesca que contém plástico cubram os custos da recolha seletiva de resíduos de artes de pesca que contém plástico que tenham sido entregues a meios portuários de receção adequados, nos termos da Diretiva (UE) 2019/883 ou a outros sistemas de recolha equivalentes não abrangidos pelo âmbito de aplicação dessa diretiva, e os custos do seu posterior transporte e tratamento. Os produtores cobrem igualmente os custos das medidas de sensibilização a que se refere o artigo 10.º relativas às artes de pesca que contém plástico.*

*Os requisitos estabelecidos no presente número complementam os requisitos aplicáveis aos resíduos provenientes de navios de pesca previstos na legislação da União relativa aos meios portuários de receção.*

*Sem prejuízo das medidas técnicas previstas no Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho (24), a Comissão solicita às organizações europeias de normalização que desenvolvam normas harmonizadas relativas à conceção circular das artes de pesca, a fim de incentivar a preparação para a reutilização e facilitar a reciclagem no fim do período de vida.*

#### **Artigo 17.º**

##### **Articulação entre Entidades Gestoras**

*1 - As Entidades Gestoras dos diversos fluxos de resíduos podem, sempre que se justificar e no estrito respeito pelas regras de concorrência, articular-se entre si de modo a otimizar sinergias, minimizar os custos globais da gestão dos resíduos e a dar cumprimento às metas de gestão.*

*2 - Sempre que possível e no estrito respeito pelas regras de concorrência, as Entidades Gestoras do mesmo fluxo específico de resíduos devem, ainda, promover a necessária articulação no sentido de evitar a duplicação de auditorias e partilhar o financiamento das referidas auditorias tendo em conta a respetiva parcela, em peso, de produtos declarados a cada entidade gestora.*

*3 - Sempre que possível e no estrito respeito pelas regras de concorrência, as Entidades Gestoras devem promover a realização de ações de sensibilização e projetos de investigação em conjunto.*

## 7.2. Recomendações do Estudo da Profico

Em termos específicos, as conclusões retiradas levam a efetuar as seguintes **recomendações** no que se refere à **gestão dos fluxos específicos de resíduos**:

- Relativamente ao estatuto legal, apesar de existirem argumentos e alguns casos noutros países de Entidade Gestora com fins lucrativos, a grande maioria (incluindo Portugal) é sem fins lucrativos. Os fundamentos fortes

existentes levam a recomendar a manutenção das Entidades Gestoras com este último estatuto legal.

- Deve ser assegurada a justiça e equidade dos sistemas, e caso haja várias Entidades Gestoras concorrentes, deve ser garantida uma concorrência leal. Com este objetivo, é fundamental assegurar mecanismos de monitorização e controlo simples, mas adequados e eficazes, bem como regras iguais para todas as entidades relativamente a sanções por incumprimento.

### FUTURA INTEGRAÇÃO DE NOVOS FLUXOS SOB A RAP NO ÂMBITO DA DIRETIVA PLÁSTICOS

Da avaliação da integração futura de novos fluxos sob a RAP que resultam da Diretiva SUP, e tendo em conta os diversos tipos de produtos de plástico de utilização única (PPUU) e as artes de pesca que devem ser alvo de RAP, resultam as seguintes recomendações:

- Atendendo a que vários dos PPUU do Grupo I de (I.1 Recipientes para alimentos; I.2 Sacos e invólucros; I.3 Recipientes para bebidas; I.4 Copos para bebidas; e I.5 Sacos de plástico leves) são embalagens, recomenda-se que o fluxo dos resíduos deste grupo de produtos possa ser integrado no atual SIGRE. Efetivamente, mesmo os produtos deste grupo não considerados como embalagens poderão, à partida, ser facilmente incorporados nos circuitos de operações de gestão de resíduos já existentes. Além disso, fruto das alterações da Diretiva Embalagens, as embalagens não urbanas também virão a ser alvo de RAP, pelo que todo o conjunto – urbano e não urbano – deste grupo de produtos poderá ser incorporável no sistema.
- Relativamente aos PPUU do Grupo II de PPUU (II.1 Toalhetes húmidos e II.2 Balões), o sistema de RAP a criar não incluirá a recolha seletiva dos seus resíduos, pelo que a sua gestão será puramente financeira e organizacional. Considera-se que os resíduos deste grupo poderão ser integráveis no SIGRE ou ser criado um novo sistema para os mesmos. Apenas uma avaliação mais aprofundada poderá permitir retirar conclusões mais ajustadas.
- Também a gestão dos resíduos dos PPUU do Grupo III de PPUU (III. Produtos de tabaco com filtros e filtros), carece de uma avaliação específica mais

aprofundada a nível nacional para permitir concluir sobre se será mais recomendável a criação de um sistema separado ou a sua integração no SIGRE. De facto, para este grupo de produtos poderá ser necessário providenciar algumas infraestruturas específicas, em particular para a recolha dos respetivos resíduos, o que implica uma avaliação técnica e económico-financeira detalhada, que não cabe no âmbito deste Estudo.

- Quanto às artes de pesca que contêm plástico, as especificidades deste grupo de produtos, bem como do tipo de intervenientes envolvidos no seu ciclo de vida, fazem recomendar que seja criado um sistema separado para este fluxo de resíduos, e que sejam efetuados estudos de detalhe que permitam suportar a definição das condições a obedecer.
- Finalmente, é de realçar que, aos sistemas existentes que venham a ser adaptados e aos novos sistemas de RAP que vierem a ser criados no âmbito da Diretiva SUP, devem aplicar-se e são válidas todas as recomendações sobre a gestão dos sistemas de RAP.

### 7.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras

De seguida resumem-se as pronúncias recebidas por parte das Entidades Gestoras, agrupadas nos subgrupos de trabalho, visando manifestar o contributo por fluxo específico.

#### **Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens (SIGRE)**

As três Entidades Gestoras SIGRE concordam com a existência de sinergias operacionais e organizacionais nos fluxos SUP e outros (e.g., OAU e têxteis) mas que deverá ser densificado e clarificado o conceito do conflito de interesses.

O Electrão opõe-se à ideia de alargar o âmbito do SIGRE a quaisquer fluxos que não sejam susceptíveis de serem classificados como embalagens urbanas ou não urbanas. Isto porque os sistemas integrados de responsabilidade alargada do produtor devem evoluir no sentido da definição clara do seu âmbito e não o oposto.

Por outro lado, não entende o Electrão que exista qualquer sinergia financeira ou operacional entre os produtos de tabaco, balões e toalhetes, abrangidos pela SUP com o sistema de gestão de embalagens usadas, SIGRE. Desde logo porque o SIGRE é e será um sistema de responsabilidade operacional parcial ou total em que é promovida a recolha seletiva e reciclagem de embalagens usadas. Enquanto estes fluxos da Diretiva SUP – tabaco, balões e toalhetes – serão previsivelmente estabelecidos num modelo de gestão meramente financeiro, ou seja, com ausência de vertente operacional de recolha seletiva e reciclagem de resíduos. Toda a evidência sugere que o circuito de gestão mais adequado para estes resíduos da SUP seja o da gestão conjunta com os resíduos urbanos indiferenciados, contrariamente ao que sucede no SIGRE atualmente. Acresce que os principais interlocutores destes novos sistemas RAP a estabelecer serão previsivelmente os municípios e/ou e as juntas de freguesia, atores principais na limpeza urbana e que serão objecto de uma comparticipação financeira por parte destes mesmos sistemas.

*NV (não merece concordância da SPV e Electrão):*

Constituição da Entidade Gestora: Estatuto legal da Entidade Gestora: entidade com fins lucrativos e aumento de liberdade de gestão financeira e operacional. Numa abordagem concorrencial, opção que o país adotou em 2006, a ótica de Entidade Gestora com possibilidade de lucro vem tornar toda a implementação mais eficiente, sendo que será a própria concorrência a equilibrar o mercado.

Na realidade, Portugal é praticamente o único país da Europa onde as prestações financeiras são reguladas (conforme teremos oportunidade de demonstrar, ora a terem lucro as Entidades Gestoras passam a ser vistas de uma perspetiva diferente por parte dos seus acionistas, o que lhes vai impor critérios de eficiência e eficácia mais profundos.

Nesse sentido, a NV reforça a preconização de um modelo de fixação e revisão livre das prestações financeiras pela gestão dos respetivos resíduos, assente num modelo de cálculo que não careça de constante aprovação, segundo as regras do mercado relevantes, devendo as compensações operar com base apenas na operação.

Existem diversas obrigações legais que são cumpridas por entidades que visam o lucro, note-se a própria atividade de representante autorizado, vedada às Entidades Gestoras, e que são praticadas por empresas com fins lucrativos.

Os exemplos multiplicam-se, vejam-se os contabilistas, os ROC, com fins lucrativos mas cumprirem obrigações legais dos seus clientes...

*SPV e Electrão (não merece concordância da NV):*

As Entidades Gestoras devem manter-se como entidades privadas sem fins lucrativos, uma vez que a sua atividade resulta do cumprimento de uma obrigação legal, e a Entidade Gestora realiza esta gestão em nome dos seus clientes, não sendo expectável encarar esta atividade como negócio. É a prestação de um serviço a um custo eficiente, na estrita medida do cumprimento da obrigação legal.

*NV e Electrão (não merece concordância da SPV):*

Deverá ser permitido às Entidades Gestoras fazerem parte do capital social de outras Entidades Gestoras, assim como é permitido que organizações constituídas por embaladores/produtores façam parte do capital social de outras Entidades Gestoras.

*Electrão e NV (não merece concordância SPV):*

Defende a clarificação que a representatividade dos produtores e embaladores definida para a constituição das Entidades Gestoras (70%, conforme previsto n.º 2 do artigo 11.º do UNILEX) deve ser calculada por referência ao conjunto dos fluxos licenciados a uma mesma Entidade Gestora e não por referência a cada fluxo.

Pretende-se que as Entidades Gestoras sejam constituídas em pelo menos 70% por empresas abrangidas pela RAP (Embaladores, Produtores ou outros), independentemente dos sistemas integrados de gestão que sejam ou venham a ser licenciados.

*SPV (não merece concordância da NV e Electrão):*

70% de produtores ou organizações representativas de produtores do fluxo específico. A elevada representatividade dos produtores exclusivos do fluxo gerido

deve ser salvaguardada na constituição de cada Entidade Gestora, pois é sobre estes que recai a obrigação legal de *compliance*.

### Electrão

*O ponto mais importante para o Electrão e para a estratégia de aplicação do princípio da RAP em Portugal prende-se com o eventual bloqueio à existência de Entidade Gestora multifluxo, neste momento traduzida pela obrigação constante do nº2 do Artigo 11º do UNILEX (Decreto-lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro na sua redação conferida pela Lei n.º 52/2021, de 10 de Agosto) de constituição obrigatória de pelo menos 70% de produtores na Entidade Gestora, aparentemente a ser lida como obrigação a cumprir fluxo a fluxo.*

*Esta interpretação é altamente prejudicial à existência de Entidade Gestora multifluxo sendo que julgamos, ao contrário desta visão, que as Entidade Gestora devem ser constituídas, maioritariamente por produtores e/ou por seus representantes, ou seja, de algum modo excluindo posições maioritárias de outros agentes das respetivas cadeias de valor que não os produtores dos produtos ou embaladores no caso do SIGRE.*

*Contudo, não se deve exigir que isso seja obrigatório, na mesma proporção, para cada um dos fluxos de resíduos geridos pela Entidade Gestora. Esta exigência limita o âmbito de atuação da Entidade Gestora e inviabiliza a possibilidade de licenciamento de vários fluxos a uma mesma Entidade Gestora, em especial no caso dos associados/sócios da Entidade Gestora não serem produtores de resíduos nos vários fluxos licenciados.*

*Se os produtores têm a possibilidade de escolher uma Entidade Gestora para os seus fluxos e/ou criar a sua própria Entidade Gestora, não se compreende porque têm de ser forçados a ser acionistas de uma ou alguma entidade. Há multinacionais que, por razões perfeitamente válidas, não querem nem podem fazer parte de estruturas acionistas de outras entidades.*

*Mais acresce que esta visão parece ferir o direito da livre associação dos produtores na modalidade que melhor entenderem para assegurar a sua *compliance* ambiental, algo que está profundamente implícito na própria Diretiva Quadro dos Resíduos.*



*Uma limitação decorrente da interpretação da obrigatoriedade dos 70% fluxo a fluxo, existirá também, no momento da constituição dos novos sistemas RAP, uma vez que se um produtor de um novo fluxo de resíduos RAP reconhecer capacidade numa das Entidades Gestoras já existentes para a gestão destes resíduos, vê inviabilizada essa possibilidade por a constituição da Entidade Gestora não obedecer a essa regra. Se tomarmos por exemplo os balões vemos uma forte probabilidade dos seus produtores virem a experienciar dificuldades em viabilizar uma entidade unifluxo para a gestão dos seus resíduos, bem como, a mesma dificuldade, em associarem-se a uma Entidade Gestora que já efectue a gestão de outro(s) fluxo(s), já que a regra dos 70% de produtores de balões na constituição na Entidade Gestora será, seguramente, uma limitação.*

*As sinergias operacionais, administrativas e de relação profissionalizada com a tutela não deverão ser limitadas e/ou colocadas em causa, nem devemos persistir no pressuposto, a nosso ver falacioso, de que as Entidade Gestoras unifluxos são a única forma de garantir transparência e estanquicidade financeiras entre fluxos.*

*O Electrão defende sim a implementação procedimentos e boas práticas contabilísticas que assegurem a estanquicidade entre os exercícios financeiros dos diferentes fluxos específicos de resíduos, garantindo a não existência de subsidiação cruzada. Sobre este tema sublinhar que estes mesmos princípios deverão pautar a actividade das Entidade Gestora unifluxo, uma vez que, também não deverá existir subsidiação cruzada pe.entre embalagens de diferentes materiais, e o que poderá garantir isso mesmo, não será a existência de uma Entidade Gestora para plástico outra para papel/cartão, etc. mas sim as boas práticas financeiras que o Electrão defende e aplica.*

*Deste modo, reitera-se que exigir uma percentagem por fluxo, qualquer que ela seja, não tem qualquer sentido. Em alternativa deverá procurar-se encontrar uma redação alternativa ao n.º 2 do artigo 11.º de forma a eliminar a possibilidade desta interpretação de aplicação individual por referência a cada fluxo de resíduos, ou, em alternativa procurar encontrar uma redação que abra a porta à delegação desta representatividade entre produtores de diferentes sectores económicos visados pela RAP.*

## **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Resíduos de Embalagens e Medicamentos (SIGREM)**

A VALORMED considera que o pretendido alargamento permite que 70% de embaladores de outros setores (que não o farmacêutico) criem uma Entidade Gestora para os resíduos de embalagens de medicamentos.

A especificidade de certos fluxos específicos (medicamentos, pneus, óleos, etc.) pode justificar uma restrição na composição societária das respectivas Entidades Gestoras aos produtores desses mesmos resíduos, pois são esses quem tem o dever legal de assegurar o devido tratamento dos resíduos que produzem.

Apenas fará sentido Entidades Gestoras serem multifluxo quando o fluxo específico não tenha características especiais que imponham uma diferenciação. No caso dos medicamentos, apenas entidades licenciadas pelo INFARMED poderão ser embaladores no contexto da RAP, pelo que não fará sentido permitir-se que embaladores de quaisquer outros produtos (que não empresas farmacêuticas) possam criar um sistema paralelo ao SIGREM.

Nesse caso, não se respeitaria o princípio de que as Entidades Gestoras são criadas por embaladores de produtos do fluxo em causa (pois apenas entidades licenciadas pelo INFARMED podem ser produtores de medicamentos) para assim permitir a gestão adequada dos resíduos relativos aos produtos que colocam no mercado. Ou seja, não estaria assegurada a efetiva representatividade dos produtores/embaladores.

Mais, os especiais riscos resultantes da gestão de resíduos de medicamentos não seriam devidamente acautelados pela intervenção de embaladores, produtores e outros equiparados que não estão devidamente licenciados junto do INFARMED, pelo que sugerem que qualquer alteração a este respeito exigiria também a prévia consulta e aprovação do INFARMED.

## Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Pilhas e Acumuladores (SIGRPA)

### GVB

#### 1. Relativamente ao artigo **11.º do UNILEX**:

- a. Em primeiro lugar, relativamente às sinergias a implementar com fluxos SUP, OAU e têxteis, não se vê como possível esta integração, pelo facto de o fluxo de resíduos atualmente gerido pela GVB não contemplar qualquer conexão com os fluxos acima referidos.
- b. Em particular no que diz respeito à redação do número 2, e em obediência ao que ali vem disposto, cremos que a Licença deverá especificar os termos em que os produtores do produto (na definição que lhe é dada pela UNILEX) ou entidades por eles constituídas deverão participar no capital das Entidades Gestoras e, bem assim, a possibilidade de produtores do produto de fluxos diferentes poderem associar-se (sempre respeitando os 70% necessários) tendo em vista a criação de Entidade Gestora *multifluxos*.
- c. Dito de outro modo, entendemos que deverá ficar, desde logo, ressalvado nas licenças que as Entidades Gestoras poderão ser constituídas por diversos produtores de produto de fluxos diferentes e, dessa forma, deverá ser simplificado o procedimento para obtenção de licenças para outros fluxos que não o(s) originalmente licenciado(s).
- d. Tal sugestão admite a possibilidade, que é materialmente mais justa, de uma única entidade, contanto que o seu capital seja constituído por produtores de produto – ou entidades por eles constituídas – em mais de 70%, ser gestora de vários fluxos de resíduos, tirando partido das economias de gama, assim geradas, as quais constituem benefícios para o mercado, tanto do ponto de vista económico, como ambiental.
- e. Exemplificando, um produtor de produto gerará, em regra, resíduos de embalagens (ainda que de forma secundária), assim como do produto em si (desde que contemplado num fluxo específico previsto na UNILEX), pelo que o licenciamento para esse tipo de resíduos (feito posteriormente) deverá ser simplificado de modo a permitir que uma Entidade Gestora se encontre apta a fazer a gestão dos resíduos de embalagens.

- f. Mas mais ainda, deverá ser expressamente admitido pela licença que produtores de produto de fluxos diferentes se associem numa mesma Entidade Gestora, desde que, entre si, possuam participações [no caso das Entidade Gestora constituídas sob a forma comercial] mais de 70% do capital da Entidade Gestora.
- g. Não consagrando esta possibilidade, sempre se criariam entraves injustificados no mercado e iniquidades em relação a produtores de produto que contemplam em si (e sem necessidade de associação com outros produtores) diversos fluxos.
- h. Só com o que vem sugerido supra se ultrapassariam critérios que parecem, à partida desproporcionais e injustos.
- i. Desta forma poder-se-ão implementar sistemas de gestão mais eficientes e que favorecem a eficácia do sistema de gestão resíduos, tanto do ponto de vista financeiro como ambiental, utilizando valências e experiência já instituídas nas Entidade Gestora, sem, com isso, vedar o acesso ao mercado por parte de outras Entidade Gestora a constituir.
- j. Relativamente à redação dos **números 12, 13 e 17 do mesmo artigo**: deverá ser aclarado se a subcontratação de terceiros para levar a cabo a gestão operacional dos resíduos implicaria também a “posse” dos resíduos, obrigando, ainda assim, a Entidade Gestora a obter o licenciamento pertinente para o armazenamento e transporte dos resíduos.
- k. Mais ainda, cremos que os termos em que a gestão operacional dos resíduos poderá ser feita deverá estar refletida na própria licença, dessa forma se trazendo transparência a esse tipo de gestão e evitando quaisquer constrangimentos com a inobservância de normas que a APA ou DGAE poderão ter por essenciais.
- l. No que diz respeito aos **números 14 a 16 do artigo**: deverão ser revistos os termos em que os concursos para Operadores de Gestão de Resíduos deverão ser operacionalizados e a inaplicabilidade de alguns dos critérios em relação aos mesmos, tendo em conta a obrigatoriedade de se associarem a uma Entidade Gestora, o que implica, muitas vezes, que os concursos não o sejam no sentido próprio da palavra, devendo estar implícita a aprovação das candidaturas, quando os critérios se encontrem reunidos.

### ERP Portugal e Electrão

Consideram necessária a clarificação que a **representatividade dos produtores e embaladores** definida para a constituição das Entidades Gestoras (70%, conforme previsto no n.º 2 do artigo 11º do UNILEX) deve ser calculada por referência ao conjunto dos fluxos licenciados a uma mesma Entidade Gestora e não por referência a cada fluxo.

Pretende-se que as Entidades Gestoras sejam constituídas em pelo menos 70% por empresas abrangidas pela RAP (Embaladores, Produtores ou outros), independentemente dos sistemas integrados de gestão que sejam ou venham a ser licenciados.

Deverá ser permitido às Entidades Gestoras fazerem parte do capital social de outras Entidades Gestoras, assim como é permitido que organizações constituídas por embaladores/produtores façam parte do capital social de outras Entidades Gestoras.

### **Estatuto legal da Entidade Gestora**

Entidade Gestora deve ser entidade com fins lucrativos. Deverá ser promovido o aumento da liberdade de gestão financeira e operacional.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (SIGREEE)**

#### ERP Portugal e Electrão

Consideram necessária a clarificação que a **representatividade dos produtores e embaladores** definida para a constituição das Entidades Gestoras (70%, conforme previsto no n.º 2 do artigo 11º do UNILEX) deve ser calculada por referência ao conjunto dos fluxos licenciados a uma mesma Entidade Gestora e não por referência a cada fluxo.

Pretende-se que as Entidades Gestoras sejam constituídas em pelo menos 70% por empresas abrangidas pela RAP (Embaladores, Produtores ou outros), independentemente dos sistemas integrados de gestão que sejam ou venham a ser licenciados.

Deverá ser permitido às Entidades Gestoras fazerem parte do capital social de outras Entidades Gestoras, assim como é permitido que organizações constituídas por embaladores/produtores façam parte do capital social de outras Entidades Gestoras.

#### ERP Portugal

#### **Estatuto legal da Entidade Gestora**

Entidade Gestora deve ser entidade com fins lucrativos. Deverá ser promovido o aumento da liberdade de gestão financeira e operacional.

#### e-Cycle

Relativamente a esta questão, e sendo a E-CYCLE atualmente uma Entidade Gestora de um fluxo apenas, não se verifica constrangimento em esta obrigação se manter. Defendemos que os produtores que constituem a Entidade Gestora devem ser maioritariamente, ou até totalmente, compostos por empresas produtoras do fluxo respeitante, uma vez que são os players com mais conhecimento no referido mercado do fluxo.

#### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens em Agricultura (VALORFITO)**

Não foram recebidos contributos relevantes para este tema por parte da SIGERU.

#### **Sistema Integrado de Gestão de Óleos Novos e Óleos Usados (SIGOU)**

Não foram recebidos contributos relevantes para este tema por parte da Sogilub.

#### **Sistema Integrado de Gestão de Pneus Usados (SGPU)**

Não obstante o entendimento expresso no ponto 1 desta comunicação\*, a Valorpneu reforça a sua posição no que respeita à composição da estrutura da Entidade Gestora pretendendo-se que seja **maioritariamente** constituída pelos produtores do

produto, ou por entidades por eles constituídas com representatividade maioritária, **mas não exclusivamente.**

A Valorpneu tem na sua constituição 3 associações: A ACAP (com 60%), a ANIRP (com 20%) e a APIB (com 20%). As duas primeiras representam produtores. Pretende-se manter a estrutura atual.

A constituição atual da Valorpneu enquadra-se na redação do n.º 2 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, em vigor, dado que os produtores detêm uma representatividade (através das associações) **não inferior a 70%** (representando atualmente 80%). **É nosso entendimento que a atual redação do UNILEX se pode manter.**

\* **Regime transitório relativo ao regime dos fluxos específicos de resíduos**

*O Regime transitório relativo ao regime dos fluxos específicos de resíduos encontra-se estabelecido no artigo 14.º do DL 102-D/2020, cujo n.º 1 tem a seguinte redação:*

*"1 - O disposto no n.º 2 do artigo 9.º e nos **n.ºs 2 e 7 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 152- D/2017**, de 11 de dezembro, na redação que lhe foi introduzida pelo presente decreto-lei, **não se aplica** às Entidades Gestoras de sistemas individuais e **às Entidades Gestoras de sistemas integrados cuja autorização ou licença se encontrava em vigor à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro**, nem às candidatas a Entidades Gestoras cujo processo de licenciamento estivesse a decorrer à data de entrada em vigor do referido decreto-lei."*

*Tendo em conta o definido neste número e sendo a Valorpneu uma entidade constituída em 2002 que à data de entrada em vigor do DL 157-D/2017 se encontrava licenciada para o exercício da sua atividade, interpretamos que **o disposto nos n.ºs 2 e 7 do artigo 11.º do UNILEX, não se aplica à Valorpneu.** Pretende-se o entendimento do legislador relativamente a este assunto (a APA ficou de obter esse entendimento).*

### **Sistema Integrado de Gestão de Veículos em Fim de Vida (SIGVfV)**

A Valorcar não enviou contributos relevantes para este tema.

## 7.4. Resumo das Pronúncias do GT Alargado

A criação de novos fluxos específicos de resíduos poderá ter subjacente a criação de eventuais sinergias com os sistemas existentes, de forma a permitir a simplificação do processo administrativo para os produtores/embaladores e a obtenção de economias de escala. No entanto, importa salvaguardar a completa individualização dos diferentes fluxos de modo evitar a subsídição cruzada. Importa avaliar as diferentes alternativas de gestão destes novos fluxos, que poderão incluir a criação de sistemas integrados de gestão ou outras soluções.

Relativamente à futura integração de novos fluxos sobre a RAP, o relatório disponibilizado contempla uma avaliação preliminar relativamente aos que decorrem da Diretiva “plásticos de uso único” (Diretiva SUP), mas está em falta uma análise em matéria de “embalagens de bebidas”, estando omissa uma abordagem exaustiva referente à criação de um “sistema de depósito de embalagens de bebidas”. É fundamental assegurar que as regras a definir para este sistema tenham subjacentes os princípios de eficiência e de racionalidade económica e ambiental.

Relativamente ao fluxo “embalagens” destaca-se o seguinte:

- a) A integração de outras tipologias de “produtos” no SIGRE não deverá desvirtuar o conceito de “embalagem” definido a nível da UE e inerente à atividade do SIGRE. É o que sucede, por exemplo, com alguns artigos previstos na Diretiva SUP (ex. toalhetes, balões, produtos de tabaco e beatas), cuja integração no SIGRE não terá justificação. A inclusão de quaisquer outros fluxos de resíduos no âmbito da rede de recolha já existente deverá ser objeto de estudos prévios.
- Deve ser reconhecida a especificidade dos Sistemas de Depósito-Reembolso de embalagens de Bebidas no que respeita ao cumprimento das metas de retoma de embalagens de bebidas em plástico determinadas pela SUP, uma vez que é o único modelo com provas dadas que permite alcançar taxas de retoma superiores a 90%.
- É importante que, com vista à maximização do valor de venda dos materiais retomados, a Entidade Gestora do Sistema de Depósito-Reembolso de embalagens de Bebidas possa celebrar contratos de maior duração.



- Consideramos ainda que, deve ser dada plena liberdade contratual às Entidades Gestoras, nomeadamente para a contratação de prestadores de serviços. As Entidade Gestora devem ser obrigadas a publicar cadernos de encargos com as especificações de prestação de serviços, de forma a acautelar a livre concorrência.

Em 2020, em cumprimento do disposto no número 3 do artigo 11.º do UNILEX vigente, a Sogilub adaptou a sua estrutura societária incluindo representantes dos produtores de óleos lubrificantes novos (Apetro – 51%), (Valorcar – 19%), e também dos operadores de gestão de óleos usados (Unioil – 30%).

#### **AHRESP - Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal**

Relativamente à futura integração de novos fluxos sobre a RAP a AHRESP considera fundamental que possa ser integrado os copos para bebidas feitos maioritariamente de papel com uma pequena percentagem de plástico incorporado. Com as metas de redução impostas aos copos para bebidas de plástico verificou-se erradamente uma conversão destes em copos de papel com película de plástico, muito forçada pelos próprios produtores. Assim, é fulcral que estes PPUU possam ser geridos no âmbito do SIGRE.

Quanto aos óleos alimentares usados compreendemos a dificuldade provocada pela necessidade da sua gestão partilhada, mas entendemos que devem ser feitos todos os esforços para criação de um sistema integrado de gestão deste resíduo. O modelo adotado durante o tempo de vigência do Decreto-Lei n.º 267/2009, de 29 de setembro, não correspondeu operacionalmente às expectativas das empresas do canal HORECA: os OGR tinham/têm muita dificuldade no cumprimento das recolhas, maioritariamente no que respeita aos estabelecimentos sedeados em zonas do interior e mais rurais, e os oleões disponibilizados pelas poucas Câmaras Municipais não estão adaptados às quantidades produzidas pelo HORECA, já que a maioria destes permite apenas a colocação de garrafas.

## **APOREB - Associação Portuguesa de Operadores de Resíduos para Bioenergias**

A APOREB considera que a Entidade Gestora deve integrar na sua constituição, em termos percentuais equitativos, os produtores ou associações de produtores, as associações de gestores de resíduos e recicladores e a Associação dos Municípios no que concerne aos resíduos urbanos, uma vez que todos são responsáveis pelo atingimento das metas europeias e todos têm que articular o fluxo financeiro gerado pelo pagamento, pelos consumidores, da ecotaxa respetiva.

A APOREB, no que concerne ao fluxo específico de OAU, cuja obrigatoriedade não é imposta pela DQR UE, mas sim pela legislação nacional, apesar de considerar que o sistema de gestão atual de OAU, gestores privados e sistemas de gestão de resíduos urbanos, tem capacidade, flexibilidade e eficácia para dar resposta às necessidades de recolha e tratamento dos OAU produzidos a nível nacional, defende que o modelo de gestão da Entidades Gestoras, a ser constituída, deve ser financeiro e organizacional.

Face à atual situação de tendência de subida da inflação, e conseqüente aumento de preços de bens essenciais, nomeadamente dos alimentares, na perspetiva da APOREB os consumidores não necessitam de suportar o aumento do preço do óleo alimentar, pela alocação da ecotaxa, face à capacidade de tratamento existente e à atual situação legislativa definida pela APA que, na nossa perspetiva, é eficaz.

### **7.5. Posição da APA e da DGAE**

Relativamente à natureza jurídica e à representatividade das Entidades Gestoras ao nível da sua constituição, a DGAE considera que deverá ser avaliada a razoabilidade desta ser aumentada, contudo, deverá manter-se sem fins lucrativos.

Por sua vez a APA considera que a Entidade Gestora deve ser pessoa coletiva de direito privado, de natureza associativa ou outras formas jurídicas, sem fins lucrativos, constituída obrigatoriamente por 100% pelos produtores do produto ou embaladores no caso do fluxo específico das embalagens.

Salienta-se que os 100% de produtores podem ser de qualquer fluxo não inibindo a constituição de entidades gestoras multifluxo.

Esta questão é efetivamente primordial para que as Entidades Gestoras possam ser multifluxo, questão defendida pela APA e pela DGAE. Contudo, a DGAE alerta que nesta eventual situação deverá ser avaliado o risco de subsídição cruzada entre fluxos.

A DGAE considera que de forma a promover uma maior eficiência dos sistemas integrados de gestão de resíduos, deverão ser reforçadas as ações de fiscalização a todos os intervenientes da cadeia de valor, que se venham a considerar necessárias para esse efeito.

No que respeita aos fluxos identificados na Diretiva SUP (Diretiva (UE) 2019/904 relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente) são definidas medidas e objetivos diferenciados em função do tipo de produto de uso único de plástico.

A Diretiva incorpora o **princípio do «poluidor-pagador»** referindo que os produtores terão de cobrir os custos da:

- **gestão dos resíduos e da limpeza do lixo;**
- **recolha de dados;** bem como
- **sensibilização** para os seguintes produtos:
  - recipientes para alimentos e bebidas,
  - garrafas,
  - copos,
  - pacotes e invólucros,
  - sacos de plástico leves, e
  - produtos de tabaco com filtros.

No caso dos toalhetes húmidos e balões, estas obrigações aplicam-se com exceção dos custos de recolha.

Os Estados-Membros encontram-se ainda obrigados a:

- assegurar a existência de regras em matéria de RAP para as artes de pesca que contenham plástico; e

- controlar e avaliar as **artes de pesca de plástico** com vista a estabelecer **objetivos de recolha a nível da UE**.

Os fluxos de resíduos para os quais os Estados-Membros devem assegurar a criação de regimes de RAP nos termos dos artigos 8.º e 8.º A da DQR são os que são originados dos seguintes produtos colocados nos respetivos mercados: (i) os produtos de plástico de utilização única enumerados na parte E do anexo da Diretiva; e (ii) as artes de pesca que contêm plástico, sendo estabelecido um regime jurídico específico para reduzir eficazmente os efeitos negativos desses produtos, designadamente através da RAP e da recolha seletiva.

Ou seja:

1. Recipientes para alimentos, ou seja, recipientes como caixas, com ou sem tampa, utilizados para conter alimentos:
  - a) destinados ao consumo imediato, tanto no local como para levar;
  - b) tipicamente consumidos a partir do recipiente; e
  - c) prontos a consumir sem preparação suplementar, ou seja, sem cozinhar, cozer ou aquecer, incluindo os recipientes para alimentos utilizados na restauração rápida ou que contenham qualquer outro tipo de refeição pronta para consumo imediato, excetuando os recipientes para bebidas, os pratos e os sacos e invólucros que contenham alimentos.
2. Sacos e invólucros feitos de materiais flexíveis que contenham alimentos destinados ao consumo imediato a partir do saco ou do invólucro, sem preparação suplementar;
3. Recipientes para bebidas com capacidade inferior a três litros, ou seja, recipientes utilizados para conter líquidos, como garrafas, incluindo as suas cápsulas e tampas, assim como embalagens compósitas para bebidas, incluindo as suas cápsulas e tampas, mas não os recipientes para bebidas de vidro ou de metal que tenham cápsulas e tampas feitas de plástico;
4. Copos para bebidas, incluindo as suas coberturas e tampas;
5. Sacos de plástico leves na aceção do artigo 3.º, n.º 1-C, da Diretiva 94/62/CE;
6. Pensos, tampões higiénicos e tampões com aplicador;

7. Toalhetes húmidos, ou seja, toalhetes pré -humedecidos para higiene pessoal e para uso doméstico;
8. Produtos do tabaco com filtros e filtros comercializados para uso em combinação com produtos do tabaco.

Os produtos mencionados em 1, 2, 3 e 5 são embalagens pelo que devem ser integrados no SIGRE.

Os produtos mencionados em 4, dependendo da utilização poderão ser embalagens ou não. Todavia sendo em tudo semelhantes propõe-se que sejam geridos no âmbito do SIGRE.

Para os produtos mencionados em 6, 7, 8, produtos embalados à partida, poderá haverá igualmente uma forte sinergia com o SIGRE, não só financeira mas também organizacional e operacional.

Alerta-se que de acordo com o preconizado na Diretiva SUP, os custos da limpeza do lixo e das infraestruturas específicas para a recolha dos resíduos dos produtos de tabaco com filtros de plástico, devem ser integrados nos regimes de RAP.

Para efeitos do futuro regime de RAP a implementar para os produtores de artes de pesca com plástico, importa identificar os custos de cada uma das etapas e de assegurar que estes custos sejam suportados pelos produtores do produto cujo universo terá de ser identificado.

Considerando a experiência da APA, no contexto da gestão dos óleos alimentares usados (OAU), importa referir ainda que a integração deste fluxo de resíduo em sistemas de RAP se encontra dificultada pela necessidade da sua gestão partilhada, cabendo esta competência à APA enquanto resíduos e à DGAV enquanto subprodutos.

Salienta-se que os OAU integram os subprodutos animais (SPA) denominados «Restos de cozinha e de mesa» cuja definição consta no n.º 22 do Anexo I do Regulamento n.º 142/2011 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2011 (Regulamento SPA): *“todos os restos alimentares, incluindo óleos alimentares utilizados, com origem em restaurantes, instalações de restauração e cozinhas, incluindo as cozinhas de coletividades e as cozinhas de casas particulares”*.

No âmbito do Regulamento SPA os restos de cozinha e mesa têm uma gestão diferente dos restantes SPA, sendo sempre considerados resíduos no ato de recolha

e transporte bem como quando sujeitos a outros tratamentos com exceção dos seguintes destinos (onde permanecem abrangidos pelo Regulamento SPA):

- a. alimentação animal
- b. processamento em conformidade com um dos métodos autorizados referidos no Anexo IV do Regulamento (CE) n.º 142/2011, de 25 de fevereiro, designadamente os métodos de processamento normalizados referidos no capítulo III bem como os métodos de processamento alternativos referidos no capítulo IV, que incluem o Processo de hidrólise alcalina; o Processo de hidrólise a alta pressão e alta temperatura; o Processo de produção de biogás por hidrólise a alta pressão; o Processo de produção de biodiesel, o Processo de gaseificação de Brookes; o Processo de combustão de gordura animal em caldeira térmica e o Processo termomecânico para a produção de biocombustível
- c. transformação em biogás ou a compostagem

Continua no entanto, em virtude do referido no novo Regime Geral de Gestão de Resíduos (RGGR – Decreto-Lei n.º 102-D/2020), a existir uma dupla abrangência RGGR/Regulamento SPA para os destinos de compostagem e produção de biogás, caso sejam utilizados esses tratamentos para os restos de cozinha e mesa.

Esta foi uma das questões pelas quais se revogou o Decreto-Lei n.º 267/2009, de 29 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 102/2017, de 23 de agosto, que estabelecia e o regime jurídico da gestão de óleos alimentares usados, produzidos pelos sectores industrial, da hotelaria e restauração (HORECA) e doméstico.

Dar nota ainda que foi em tempo ponderada a criação de um sistema integrado baseado na RAP para a gestão dos OAU, tendo para o efeito sido efetuada uma avaliação em sede da Estrutura de Gestão do Sistema Voluntário dos OAU constituída no âmbito do Acordo formalizado em outubro de 2005, pela APA com as associações de diversos setores de atividade, a referir APED, APOGOM, ANCIPA, AHRESP, BDP e RECIOLEO, existente à data, tendo deste trabalho resultado a inviabilidade da implementação desta RAP.

A definir um modelo para os OAU como fluxo específico sob a égide da RAP, a configuração de um sistema integrado deverá ser semelhante ou integrada no fluxo de embalagens e resíduos de embalagens, dado se tratar de resíduo urbano.

À semelhança do SIGRE perspectiva-se que a recolha seletiva será da responsabilidade dos municípios ou resultará da autorização destes para a implantação de redes próprias, a retoma será efetuada por uma Entidade Gestora mediante o pagamento de um valor de contrapartida que dependerá da qualidade do resíduo para a qual terão de ser determinadas Especificações Técnicas.

No que concerne às sinergias, quer dentro do mesmo fluxo quer entre fluxos, devem ser promovidas sinergias no âmbito da comunicação, nos projetos de investigação e desenvolvimento, na realização de auditorias aos diferentes intervenientes no sistema integrado.

Relativamente aos procedimentos concursais e critérios para os mesmos considera-se de manter o que está estabelecido na redação atual do UNILEX, com possibilidade de aplicação de algumas especificidades em alguns fluxos.

Devem ainda ser previstas contraordenações ambientais para os incumprimentos dos critérios estabelecidos pela APA e pela DGAE.

## 8. Tema 4 – Financiamento da Entidade Gestora (Artigo 14.º) e Modelo de Financiamento da Entidade Gestora (Artigo 15.º)

### 8.1. Disposições do UNILEX

#### **Artigo 14.º**

##### **Financiamento da entidade gestora**

**1** - A entidade gestora é financiada, nomeadamente, através de uma prestação financeira a suportar pelos produtores do produto, pelos embaladores ou pelos fornecedores de embalagens de serviço.

**2** - Os valores de prestações financeiras são estabelecidos em função da quantidade de produtos, ou de embalagens no caso do fluxo específico de embalagens e resíduos de embalagens, colocados anualmente no mercado nacional, características dos produtos ou das embalagens e materiais presentes nos resíduos, sendo os valores obtidos por via de aplicação do modelo a que se refere o artigo seguinte.

**3** - A entidade gestora pode prever condições específicas a acordar com os produtores, embaladores e fornecedores de embalagens de serviço, face à dimensão da atividade e nas situações pontuais de colocação de produtos no mercado, nos termos a definir na respetiva licença.

**4** - As condições referidas no número anterior não devem onerar o produtor, o embalador ou o fornecedor de embalagens de serviço face ao valor que seria devido se a prestação financeira fosse calculada nos termos do n.º 2.

**5** - As Entidades Gestoras devem desenvolver e implementar os mecanismos apropriados para assegurar a não liquidação ou o reembolso de valores de prestação financeira, nos termos a fixar nas respetivas licenças, quando o produtor, o embalador ou o fornecedor de embalagens de serviço apresente, no prazo de 120 dias contados da data da transação comercial entre o produtor ou fornecedor de embalagens de serviço e o seu cliente, uma declaração comprovativa de que os produtos colocados no mercado foram transferidos para fora do território nacional.

**6** - A não apresentação da declaração prevista no número anterior determina, quando aplicável, a obrigatoriedade de liquidação dos valores de prestação financeira em causa.

**7** - Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 9 e 10, os produtores e distribuidores discriminam ao longo da cadeia, nas transações entre operadores económicos, num item específico a consagrar na respetiva fatura, o valor correspondente à prestação financeira fixada a favor da entidade gestora.



**Artigo 14.º (cont.)**

**Financiamento da entidade gestora**

**8** - No caso específico do fluxo de pneus e pneus usados, a obrigação prevista no número anterior aplica-se também nas transações com o consumidor final.

**9** - O disposto no n.º 7 não é aplicável no caso específico do fluxo de embalagens e resíduos de embalagens.

**10** - No caso específico do fluxo de pilhas portáteis, os produtores e distribuidores não podem discriminar na fatura, ao longo da cadeia até ao consumidor final, o valor correspondente à prestação financeira fixada a favor da entidade gestora.

**11** - Os produtores de óleos podem ser dispensados do pagamento da prestação financeira, através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, quando esses óleos sejam totalmente consumidos nos processos a que se destinam.

**Artigo 15.º**

**Modelo de financiamento**

**1** - Cabe à entidade gestora propor à APA, e à DGAE, nos termos a definir na licença, um modelo de determinação dos valores de prestações financeiras para a totalidade do período de vigência da licença, com os seguintes elementos:

- a) Modelo de cálculo das prestações financeiras, fórmula de cálculo e suas variáveis com discriminação dos inputs e outputs;
- b) Conceitos e princípios fundamentais subjacentes ao modelo apresentado, sendo que um dos princípios deve ser o de que os preços devem refletir os gastos, ou seja, a prestação financeira deve corresponder à prestação de um serviço;
- c) Decomposição e caracterização efetivas dos gastos diretos e indiretos, bem como dos rendimentos do sistema tendo em atenção os inputs e os pressupostos em que assenta o modelo, devidamente dissociados por categoria e ou material, conforme aplicável, e por rubrica;
- d) Perspetiva da evolução do fluxo específico de resíduos, em termos da quantidade de produto ou de embalagens no caso do fluxo específico de embalagens e resíduos de embalagens, colocados no mercado, e resíduos gerados;

**Artigo 15.º (cont.)**  
**Modelo de financiamento**

- e) *Análise de sensibilidade aos pressupostos utilizados para o modelo de cálculo proposto;*
- f) *Demonstração de resultados previsionais que evidencie o equilíbrio económico e financeiro do sistema resultante da opção proposta;*
- g) *Apresentação dos valores de prestação financeira obtidos com a aplicação do modelo.*

**2** - *O modelo a que se refere o número anterior, não deve permitir o financiamento de um material ou categoria de produtos por outro material ou categoria de produtos, incluindo a subsídição cruzada, nem comprometer ou distorcer a concorrência entre materiais ou categoria de produtos, e deve ser construído de forma a promover a maior eficiência económica e financeira na gestão do sistema integrado.*

**3** - *O modelo deve prever prestações financeiras diferenciadas em função do impacto ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos respetivos resíduos, nomeadamente no que respeita à utilização de substâncias ou misturas perigosas, à incorporação de materiais reciclados, à suscetibilidade para o desmantelamento, à reutilização e à valorização e à facilidade de reciclagem dos produtos e das matérias-primas secundárias com valor económico que contenham.*

**4** - *Os critérios para a diferenciação das prestações financeiras previstos no número anterior são estabelecidos pela APA, I.P., e pela DGAE, para cada fluxo específico, ouvidos os organismos competentes das Regiões Autónomas, as Entidades Gestoras, as associações representativas dos produtores dos produtos, embaladores e fornecedores de embalagens de serviço, dos operadores de gestão de resíduos e demais entidades que se entenda relevante consultar.*

**5** - *Os critérios previstos no número anterior devem ter em conta as regras definidas pela Comissão Europeia e podem ser revistos para efeitos de adaptação ao progresso científico e técnico.*

**6** - *A APA, e a DGAE pronunciam-se sobre o modelo de determinação dos valores de prestações financeiras, no prazo máximo de 60 dias consecutivos, mediante parecer prévio das Regiões Autónomas e da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) no que se refere a Entidades Gestoras de fluxos específicos com interface com os resíduos urbanos.*

**Artigo 15.º (cont.)**  
**Modelo de financiamento**

**7** - A APA, e a DGAE podem solicitar esclarecimentos adicionais sobre a fundamentação do modelo apresentado.

**8** - A entidade gestora publicita no seu sítio da Internet os valores de prestações financeiras em vigor, no prazo máximo de três dias úteis contados da data da aprovação da APA, e da DGAE.

**9** - A entidade gestora pode proceder à atualização anual dos valores de prestação financeira resultantes da aplicação do modelo aprovado, transmitindo-os à APA, e à DGAE até 31 de outubro do ano anterior àquele a que diz respeito a alteração.

**10** - Os novos valores anuais de prestação financeira a que se refere o número anterior produzem efeitos a 1 de janeiro de cada ano.

**11** - Sem prejuízo da atualização ordinária a que se refere o n.º 9, os valores de prestação financeira podem ser objeto de atualização intercalar extraordinária, mediante proposta da entidade gestora devidamente fundamentada, quando o sistema integrado apresente ou evidencie défices ou excedentes inoportáveis devidamente fundamentados.

**12** - A APA, e a DGAE avaliam a proposta apresentada pela entidade gestora nos termos do número anterior, bem como a fundamentação para o pedido, pronunciando-se no prazo de 30 dias, mediante parecer prévio das Regiões Autónomas e da ERSAR no que se refere a Entidades Gestoras de fluxos específicos com interface com os resíduos urbanos.

**13** - A variação dos valores de prestação financeira, por categoria e ou material, resultante das atualizações ordinárias e extraordinárias a que se referem os números anteriores, que corresponda a uma redução ou aumento superior a 10 /prct., por material ou categoria, determina uma revisão do modelo de cálculo previamente aprovado, seguindo o procedimento de aprovação previsto nos n.ºs 6 a 8.

**14** - Sem prejuízo do disposto no número anterior, e caso a evolução das circunstâncias o exija ou aconselhe, a APA, e a DGAE podem determinar a revisão do modelo previsto no n.º 1.

**15** - A entidade gestora não pode cobrar aos produtores do produto, aos embaladores ou aos fornecedores de embalagens de serviço quaisquer valores adicionais para além das prestações financeiras previstas no n.º 1 do artigo anterior.

**16** - A não apresentação ou a não aprovação do modelo referido no n.º 1 constitui motivo de cassação da licença atribuída à entidade gestora.

## 8.2. Recomendações do Estudo da Profico

O estudo da Profico reforça a necessidade das Entidades Gestoras apresentarem modelos financeiros em que a prestação financeira seja devidamente fundamentada à luz do impacto ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos resíduos, devendo as opções quanto ao valor da prestação financeira serem devidamente fundamentadas à luz dos princípios subjacentes na ecomodulação e numa lógica de promoção da economia circular.

No que respeita às contribuições financeiras, importa efetuar recomendações acerca da cobertura de custos, da ecomodulação das prestações financeiras e da não excedência dos custos.

Sobre os custos, o estudo efetua as seguintes considerações:

a) Em relação aos custos necessários, que não devem ser excedidos de acordo com a alínea c) do n.º 4 do artigo 8.º-A da Diretiva (UE) 2018/851 (DQR), estes podem ser entendidos como:

- Os custos operacionais e de gestão líquidos de um sistema adequado e aceitável para o manuseamento, no mínimo, de materiais recicláveis recolhidos seletivamente, desde a recolha até à conclusão da operação de reciclagem, juntamente com,
- Os custos de apoio a atividades como comunicação e aquisição e gestão de dados.

b) Os gastos necessários para o funcionamento de um sistema adequado e aceitável devem contemplar apenas os gastos necessários e suficientes para o cumprimento da missão do sistema de gestão de resíduos expressa em metas concretas. Sobre os gastos deve ser considerado o seguinte:

- Estes devem estar relacionados com serviços indispensáveis ao funcionamento de um sistema eficaz. Sempre que necessário, as despesas devem ser fundamentadas, identificando o seu contributo para a missão e metas estabelecidas;
- A contratação dos serviços deve acautelar a melhor afetação possível dos recursos económicos e uma utilização mais racional dos recursos financeiros, procurando obter os serviços nas melhores condições disponível e aos melhores preços;
- A transparência dos gastos realizados deve estar assegurada;

- O retorno obtido com as despesas efetuadas deve garantir um *Value for Money* adequado.

**Recomendações sobre os gastos:**

- *A prestação de contas deve ser estimulada, mas ao mesmo tempo deve ser assegurada por uma estrutura clara e racional que contemple os documentos de reporte de natureza legal (relatório e contas, relatório do auditor financeiro, parecer do responsável pelas contas) e os documentos de suporte que fundamentem a relação entre as despesas realizadas e o cumprimento da missão e das metas estabelecidas;*
- *O modelo de financiamento para a determinação da prestação financeira deve incluir a fundamentação clara dos gastos considerados principalmente no que diz respeito ao seu contributo para o funcionamento de um sistema eficaz;*
- *Para os resíduos com elevado valor de mercado, as receitas obtidas pela venda desses resíduos devem ser devidamente enquadradas permitindo assim em termos líquidos uma redução do valor dos gastos a suportar com as receitas vinda da prestação financeira.*

**Recomendações sobre a ecomodulação:**

- *Reforçar, antes de mais, a necessidade de as EGs apresentarem modelos financeiros em que a prestação financeira seja devidamente fundamentada à luz do impacto ambiental dos produtos e do custo real de gestão dos resíduos.*

*As opções quanto ao valor da prestação financeira devem ser devidamente fundamentadas à luz dos princípios subjacente na ecomodulação e numa lógica de promoção da economia circular;*

- *Apenas o nível da penalização deverá ser fixado e as receitas das penalizações devem ser distribuídas pelos formatos elegíveis para bonificação, minimizando assim a incerteza nas receitas que financiam o sistema;*
- *Os critérios de desempenho ambiental legalmente definidos que devem estar na base da ecomodulação das prestações financeiras não devem ser aplicados indistintamente aos vários fluxos, devendo ter em conta as características específicas do fluxo de resíduos em causa;*

*Neste sentido, recomenda-se, a título exemplificativo, que os critérios de durabilidade e reparabilidade sejam aplicados para os fluxos dos REEE e dos pneus usados, o da possibilidade de reutilização e reciclagem seja aplicado aos RE, REEE, pneus usados e óleos usados, e que o da presença de substâncias perigosas seja aplicado para todos os fluxos.*

### 8.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras

Relativamente a este tema, apresenta-se seguidamente um resumo das pronúncias das Entidades Gestoras segregadas por fluxo específico de resíduos.

#### **Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens (SIGRE)**

No que respeita à **ecomodulação**, a Novo Verde e o Electrão são da opinião de que todos os Estados-Membros devem adotar o conjunto de critérios desenvolvidos pela Comissão Europeia, de forma a assegurar a harmonização do mercado interno e salvaguardar o equilíbrio dos vários grupos de interesse, particularmente relevante no contexto da atividade das empresas multinacionais. Por outro lado, as prestações financeiras devem incentivar o ecodesign e a prevenção da produção de resíduos, bem como facilitar a reciclagem. Salientaram também que deve ser assegurada a harmonização da documentação de suporte às evidências a apresentar pelos embaladores.

A SPV referiu adicionalmente a necessidade de os critérios virem a ser fixados pelas autoridades competentes previamente à atribuição da respetiva licença, sendo que consideram que os valores da ecomodulação devem constituir incrementos positivos ou negativos absolutos (€/t) e não constituírem uma percentagem de aumento ou diminuição dos ecovalores. Reforça ainda a importância da ecomodulação das prestações financeiras ser harmonizada para todas as Entidades Gestoras do mesmo fluxo específico, a definir com a maior brevidade possível, dada a relevância desta ferramenta na promoção das melhores soluções de *design* e concepção de embalagens.

Relativamente ao **Modelo de Prestações Financeiras (MPF)**, a Novo Verde manifestou-se contra o atual sistema de aprovação, devendo a Entidade Gestora ter uma maior flexibilidade para rever as suas prestações financeiras. No que diz respeito à **harmonização da estrutura do MPF**, reiterou que a sua uniformização constitui uma limitação à concorrência.

Sobre este tema, o Electrão sugeriu o seguinte:

- a)** Autonomia de variação anual do valor de prestação financeira até 25% nos sistemas integrados de gestão em concorrência, sem necessidade de apresentação de proposta e aprovação prévia pela APA e pela DGAE.  
Esta proposta é suportada pelo facto da regulação de preço e qualidade de serviço prestado decorrer da concorrência pela necessidade de atração de aderentes.
- b)** Autonomia de variação anual do valor de prestação financeira até 10% nos sistemas integrados de gestão em monopólio, sem necessidade de apresentação de proposta e aprovação prévia pela APA e pela DGAE.  
Neste caso, é entendimento do Electrão que os sistemas integrados em monopólio carecem de uma regulação acrescida.

Nestes casos, as Entidades Gestoras teriam somente de realizar uma comunicação prévia à APA e à DGAE da nova tabela com aplicação das mesmas num período mínimo de 30 dias, contados a partir da respetiva comunicação aos embaladores. A Novo verde concordou com a diferenciação da regulação do processo de aprovação das prestações financeiras nos sistemas integrados de gestão em concorrência.

No caso da SPV, foi proposta a dispensa da intervenção das autoridades competentes, de forma a permitir uma flutuação de 10% dos valores de prestação financeira, mas por material, tendo sido solicitada a aprovação prévia dos modelos de prestações financeiras aquando da aprovação da respetiva licença, com intervenção das autoridades competentes nas eventuais revisões necessárias ao modelo. As três Entidades Gestoras sugerem que as prestações financeiras sejam diferenciadas por tipo de sub-família de material a convencionar e concordam com a necessidade de serem estabelecidos requisitos para a definição clara da capacidade técnica e financeira.

As três Entidades Gestoras SIGRE sugeriram a possibilidade de poderem fornecer serviços suplementares aos seus aderentes embaladores, de forma a obter uma fonte adicional de receitas, atento o facto de a legislação prever cada vez mais obrigações no domínio da gestão dos resíduos.

No que diz respeito aos **Aderentes de Pequena Dimensão**, consideram as três Entidades Gestoras que os custos da componente administrativa têm de ser cobertos por uma prestação financeira mínima, i.e., deverá ser estabelecido um valor mínimo

a ser cobrado aos produtores que não atingem um determinado valor de declaração, de forma a que os grandes produtores não sejam penalizados ao suportar a totalidade dos gastos administrativos da gestão dos aderentes de pequena dimensão, nem vice-versa. Também é sugerida a isenção declarativa no regime de aderentes de pequena dimensão, através de uma declaração-tipo.

Foi consensual que a **discriminação do ecovalor na fatura** não deve ser aplicada ao fluxo das embalagens e resíduos de embalagens.

A SPV sugere ainda o seguinte:

- a) A intervenção da Entidade Gestora ser minorada (passar a gestão da informação) quando o valor de mercado de resíduos for superior ao custo da gestão dos mesmos por longos períodos;
- b) A obrigação de uma situação líquida positiva nos capitais próprios, sempre que seja apresentada uma proposta de revisão dos modelos de prestações financeiras;
- c) Garantir que em sede de aprovação do modelo de prestações financeiras sejam considerados incentivos para embaladores e/ou SGRU, tendo em vista assegurar uma equidade concorrencial.

### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens e Medicamentos (SIGREM)**

Relativamente ao **financiamento das Entidades Gestoras**, a VALORMED referiu que concorda com a eliminação da obrigação do *visible fee* no caso específico do fluxo de embalagens e resíduos de embalagens, aplicável no caso da SIGREM, já que:

- a) O valor da prestação financeira pago pelos produtores/embaladores não é refletido no consumidor final, mas no distribuidor;
- b) Os preços de venda de medicamentos estão fortemente sujeitos a uma apertada regulação e legislação, não sendo viável a sua alteração;
- c) Tais obrigações resultam em custos adicionais para os produtores/embaladores, quando na realidade não se verifica nenhum controlo ou fiscalização das mesmas.



A VALORMED sinalizou situações de **free riding** que foram denunciadas ao IGAMAOT que, por sua vez, remeteu para fiscalização pela CCDR-LVT, de embaladores que operam no mercado nacional mas que não são aderentes à VALORMED. Pese embora este tema tenha sido discutido em sede de um Grupo de Trabalho no âmbito da CAGER, constituído também por algumas entidades com competências de fiscalização, não ficaram claras as várias competências em matéria de fiscalização.

Neste contexto, refere ainda que tem vindo a solicitar ao INFARMED e à DGAV a lista de operadores económicos, para efeitos de cumprimento do princípio da RAP, mas apenas a última tem cedido tais dados sem quaisquer reservas, apelando a VALORMED ao diálogo e articulação entre a APA e a DGAE com o INFARMED e DGAV no sentido de resolver esta situação.

Nas caracterizações regularmente realizadas no centro de tratamento ao conteúdo dos contentores recolhidos, continuam a ser detetados produtos de embaladores de medicamentos destinados a uso humano, mas particularmente de uso veterinário, os quais continuam a ser colocados e distribuídos no mercado nacional sem que as suas embalagens sejam declaradas. A VALORMED considera que é importante que se impeçam estas situações, uma vez que estes embaladores incumprem a legislação portuguesa em matéria de gestão de resíduos e beneficiam de vantagens em relação aos restantes. Para o efeito a VALORMED dá nota do seguinte:

- a) A necessidade de compromisso de envio à VALORMED por parte do INFARMED e da DGAV de uma listagem com referência às empresas autorizadas que comercializam os seus produtos em Portugal, onde por exemplo uma periodicidade anual poderia minimizar a situação mencionada;
- b) Para o caso concreto dos produtos regulados pela DGAV há embaladores que não têm representação em Portugal, o que dificulta os contactos e convites a efetuar para a sua adesão;
- c) Nas inspeções e/ou auditorias que a INFARMED e a DGAV realizam, sugerem a inclusão, nas listas de verificação, de uma menção à exigência de exibição do último Certificado de Transferência de Responsabilidade emitido pela Entidade Gestora (documento que atesta que o embalador declarou as unidades que colocou no mercado no ano anterior e efetuou o correspondente pagamento da prestação financeira);

- d) Clarificação objetiva das entidades inspetivas que devem atuar nestas situações.

É salientada uma realidade que tem vindo a crescer nas farmácias comunitárias é a **preparação individualizada da medicação** (PIM) e a dispensa de **medicamentos manipulados**. A PIM dispõe de um serviço de preparação de medicação, maioritariamente direcionada para os cidadãos idosos e com baixa literacia em saúde, que facilita a toma dos medicamentos prescritos pelo médico e evita erros por parte dos doentes. Por outro lado, a dispensa de medicamentos manipulados permite que o medicamento seja concebido de acordo com as necessidades específicas do doente, sendo uma alternativa terapêutica vantajosa, particularmente em especialidades médicas como a pediatria, a geriatria e a dermatologia. Acresce, ainda, as vantagens fármaco-económicas destes medicamentos, uma vez que a quantidade de medicamento é ajustada à duração do tratamento, evitando-se desperdícios. As farmácias também preparam medicamentos manipulados para uso veterinário.

Contudo, o que se verifica é que em ambos os casos descritos anteriormente, os diversos resíduos produzidos após utilização são por diversas vezes depositados nos contentores de resíduos da VALORMED. A VALORMED afirma que é provável que as farmácias incluam na composição do Preço de Venda ao Público (PVP) os materiais de embalagem utilizados no seu acondicionamento e, por isso, considera que, enquanto produtores de resíduos devem respeitar e cumprir o princípio da RAP, procedendo à liquidação da correspondente prestação financeira à Entidade Gestora. A VALORMED sugere que este tema seja discutido e avaliado, em particular com as associações representativas das farmácias.

É entendimento da VALORMED que se deve aplicar e seguir o exemplo do que acontece com outras Entidades Gestoras, em que é o cidadão a suportar o valor da prestação financeira no momento da aquisição dos produtos, sendo para tal necessário alterar a legislação vigente acerca do regime da formação do preço.

#### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens em Agricultura (VALORFITO)**

A SIGERU não emitiu pronúncia no contexto do tema 4.

### Sistema Integrado de Gestão de Óleos Novos e Óleos Usados (SIGOU)

A SOGILUB salientou que, relativamente ao **visible fee**, têm recebido algumas queixas, nomeadamente sobre a ausência de espaço nas faturas, em particular quando a empresa coloca no mercado produtos abrangidos por mais do que um fluxo, sugerindo não ser obrigatório na fatura ao cliente final.

### Sistema Integrado de Gestão de Pneus Usados (SGPU)

No contexto do **financiamento da Entidade Gestora**, a VALORPNEU é da opinião de que, no caso de um fluxo em que o resíduo tem um valor negativo, a prestação financeira é fundamental para o seu financiamento, sendo que a não liquidação ou devolução do ecovalor tem impactos importantes na atividade.

Neste contexto, sinalizam que o procedimento inerente à devolução do ecovalor aquando da colocação no mercado fora do território nacional carece de clarificação<sup>4</sup> e de um quadro sancionatório associado aos respetivos incumprimentos.

No caso do fluxo de pneus usados, entende que deverá manter-se o **visible fee**.

Relativamente ao **modelo de cálculo das prestações financeiras**, considera a VALORPNEU que:

- a) O atual modelo não responde com a celeridade necessária às flutuações de mercado;
- b) O modelo gera, por norma, um contrassenso resultante do facto de em períodos de crise, períodos em que as quantidades e/ou os preços de mercado baixam, existir a necessidade de aumentar as prestações financeiras, para equilibrar o resultado das Entidades Gestoras, penalizando os agentes

---

<sup>4</sup> A título de exemplo refere o caso de um distribuidor/comerciante que compre o mesmo produto a mais do que um produtor, exporte o que comprou apenas de um e apresente aos dois a mesma prova de que colocou o produto fora do mercado. Assim, questiona como controla cada um dos produtores a situação e se a Entidade Gestora quando lhe for pedida a devolução por parte do produtor não tem meio de o fazer, existindo assim a possibilidade de reembolso em duplicado, penalizando o sistema e quem paga ecovalor.

económicos e os consumidores, em momentos em que estes sofrem grandes dificuldades, sendo este aumento percecionado pelo mercado de forma bastante negativa. Também, em ciclos económicos mais favoráveis sucede o inverso, o que na realidade é um paradoxo;

- c) Por outro lado, as alterações frequentes de prestações financeiras, mesmo que em percentagens não muito significativas, sobretudo em fluxos com diversas categorias de produto associadas a diferentes prestações financeiras, destabilizam os agentes económicos, que têm que manter atualizados os “preços” nos seus sistemas de informação e nos diversos suportes de comunicação.

Com vista a não perturbar o mercado e os agentes económicos com alterações frequentes do valor das prestações financeiras, a VALORPNEU sugere a introdução no modelo de financiamento de variáveis que permitam o equilíbrio económico-financeiro das Entidades Gestoras e o tornam mais flexível, mas favorecendo a estabilidade das prestações financeiras por períodos mais longos (se possível durante todo o período de licenciamento), independentemente da existência de ciclos económicos mais ou menos favoráveis.

Considera assim que as Entidades Gestoras devem assegurar uma robustez financeira assente num nível de reservas que permita, de entre outras situações, fazer face a esses períodos de instabilidade, sem que tenham necessidade de alteração da tabela das prestações financeiras, o que será variável de fluxo para fluxo em função das suas especificidades.

Sobre este tema, assinala que as flutuações de mercado que conduzem a potenciais resultados negativos não se reportam exclusivamente a preços, mas também a quantidades, situação que é mais notória em Entidades Gestoras, como é o caso da VALORPNEU, que gerem e são operacionalmente responsáveis, por fluxos de produtos com ciclos de vida longos e em que a evolução anual das quantidades dos respetivos resíduos gerados não está em linha com a evolução dos produtos colocados no mercado nos respetivos anos, devendo encontrar-se acautelada esta situação.

Considera a **ecomodulação** como fator diferenciador das prestações financeiras, mas refere a necessidade da existência de métricas de avaliação “inquestionáveis”

para aferir das características dos produtos e da sua diferenciação face aos impactes ambientais, com vista à aplicação dos critérios de forma harmonizada, assegurando a não existência de desequilíbrios na sua aplicação e consequentemente o bom funcionamento do mercado, mas também das Entidades Gestoras. Por exemplo, a característica de durabilidade dos produtos, no caso pneus, seria desejável. Não obstante, reforça a necessidade de harmonização dos critérios de modulação das prestações financeiras entre os Estados-Membros da UE.

Considera que tendo sido constituída em 2002 não se lhe aplica o disposto nos n.ºs 2 e 7 do artigo 11.º do UNILEX.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (SIGREEE)**

Relativamente ao tema sobre o **modelo de prestações financeiras**, considera o Electrão que se diferencie a regulação do processo de aprovação da prestação financeira nos sistemas integrados de gestão, do seguinte modo:

- a) Autonomia de variação anual de prestação financeira até 25%, em processo revisão ordinária ou extraordinária nos sistemas integrados de gestão em concorrência, sem necessidade de apresentação de proposta e aprovação prévia pela APA e pela DGAE. Esta proposta é suportada pelo facto da regulação de preço e qualidade de serviço prestado decorrer da concorrência pela necessidade de atração de aderentes.
- b) Autonomia de variação anual do valor de prestação financeira até 10% nos sistemas integrados de gestão em monopólio, sem necessidade de apresentação de proposta e aprovação prévia pela APA e pela DGAE.  
Neste caso, é entendimento do Electrão e da ERP, que os sistemas integrados em monopólio carecem de uma regulação acrescida.

Nestes casos, as Entidades Gestoras teriam somente de realizar uma comunicação prévia à APA e à DGAE da nova tabela, com aplicação das mesmas num período mínimo de 30 dias, contados a partir da respetiva comunicação aos embaladores. A ERP concordou com a diferenciação da regulação do processo de aprovação das prestações financeiras nos sistemas integrados de gestão em concorrência. A ERP partilhou o resultado do "Benchmarking Europeu sobre a liberdade de determinação

de ecovalores por parte das Entidade Gestora”, embora sem identificação da fonte e ano da informação, o qual se encontra em *Anexos*.

A E-Cycle sublinha que o **modelo de prestações financeiras** deve continuar a ser analisado e aprovado pela APA e pela DGAE, mas que o processo de aprovação deveria ser mais simplificado, tornando a fase de esclarecimentos menos exigente e mais prática. Concordam também que os novos valores anuais de prestação financeira só devem produzir efeitos a partir de 1 de janeiro de cada ano, assim como com as condições para alterações intercalares extraordinárias, quando essa necessidade se venha a verificar.

O Electrão considera, em conjunto com a ERP, que a **ecomodulação** deve ser implementada em harmonia com os restantes Estados-Membros, numa lógica de mercado único europeu, de forma a incentivar a conceção ecológica dos produtos das empresas multinacionais, já que este tipo de instrumento económico é essencial para a promoção das economias de escala. Por outro lado, consideram que deverá ser harmonizado com o que vier a ser definido a nível da Comissão Europeia.

As entidades gestoras Electrão e ERP sugerem a possibilidade de poderem fornecer serviços suplementares aos seus aderentes embaladores, de forma a obter uma fonte adicional de receitas, atento o facto de a legislação prever cada vez mais obrigações no domínio da gestão dos resíduos.

Relativamente à prestação de **caução/seguro a prestar**, sugerem (Electrão e ERP) a sua fixação para 2% do valor de prestação financeira, mas limitando a um valor absoluto máximo por Entidade Gestora de 200 mil Euros.

A ERP referiu que não concorda com uma possível harmonização do modelo de prestação financeira, por considerar constituir uma limitação à concorrência, sugerindo que o mesmo não careça de aprovação, alegando que os sistemas integrados em concorrência têm uma regulação de preço e qualidade de serviço prestado que decorre da própria concorrência pela atração das empresas clientes.

Relativamente à figura de **Pequeno Produtor**, é entendimento da E-Cycle que as condições da sua adesão devem ser claras e vertidas nas respetivas licenças, bem como harmonizadas para todas as Entidades Gestoras do mesmo fluxo.

Relativamente a este assunto, a ERP Portugal, sem prejuízo da bondade de condições específicas de adesão para os chamados aderentes de pequena dimensão, repudia quaisquer soluções que impliquem a subsidiação destes aderentes por outros aderentes, de maior dimensão. Com efeito, a proibição de cobrança de uma prestação financeira mínima ou a dispensa das obrigações declarativas vai sobrecarregar o sistema com os custos a isso associados, custos que terão que ser suportados pelas prestação financeira cobradas aos demais aderentes.

No que diz respeito ao **mecanismo de reembolso** relativamente aos EEE colocados forma do mercado nacional, consideram que deve ser mantido o prazo de 90 dias, e que as entidades competentes devem definir o tipo de declaração comprovativa a ser solicitada nestes casos.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Pilhas e Acumuladores (SIGRPA)**

No que respeita ao tema sobre o **modelo de prestações financeiras**, considera o Electrão que se diferencie a regulação do processo de aprovação da prestação financeira nos sistemas integrados de gestão, do seguinte modo:

- a) Autonomia de variação anual de prestação financeira até 25%, em processo revisão ordinária ou extraordinária nos sistemas integrados de gestão em concorrência, sem necessidade de apresentação de proposta e aprovação prévia pela APA e pela DGAE. Esta proposta é suportada pelo facto da regulação de preço e qualidade de serviço prestado decorrer da concorrência pela necessidade de atração de aderentes.
- b) Autonomia de variação anual do valor de prestação financeira até 10% nos sistemas integrados de gestão em monopólio, sem necessidade de apresentação de proposta e aprovação prévia pela APA e pela DGAE.  
Neste caso, é entendimento do Electrão e da ERP, que os sistemas integrados em monopólio carecem de uma regulação acrescida.

Nestes casos, as Entidades Gestoras teriam somente de realizar uma comunicação prévia à APA e à DGAE da nova tabela com aplicação das mesmas num período mínimo de 30 dias, contados a partir da respetiva comunicação aos embaladores. A

ERP concordou com a diferenciação da regulação do processo de aprovação das prestações financeiras nos sistemas integrados de gestão em concorrência.

O Electrão considera, em conjunto com a ERP, que a **ecomodulação** deve ser implementada em harmonia com os restantes Estados-Membros, numa lógica de mercado único europeu, de forma a incentivar a conceção ecológica dos produtos das empresas multinacionais, já que este tipo de instrumento económico é essencial para a promoção das economias de escala. Por outro lado, consideram que deverá ser harmonizado com o que vier a ser definido a nível da Comissão Europeia.

As entidades gestoras Electrão e ERP sugerem a possibilidade de poderem fornecer serviços suplementares aos seus aderentes embaladores, de forma a obter uma fonte adicional de receitas, atento o facto da legislação prever cada vez mais obrigações no domínio da gestão dos resíduos.

Relativamente à prestação de **caução/seguro a prestar**, sugerem (Electrão e ERP) a sua fixação para 2% do valor de prestação financeira, mas limitando a um valor absoluto máximo por Entidade Gestora de 200 mil Euros.

A ERP referiu que não concorda com uma possível harmonização do modelo de prestação financeira, por considerar constituir uma limitação à concorrência, sugerindo que o mesmo não careça de aprovação, alegando que os sistemas integrados em concorrência têm uma regulação de preço e qualidade de serviço prestado que decorre da própria concorrência pela atração das empresas clientes.

Sem prejuízo da bondade de condições específicas de adesão para os chamados aderentes de pequena dimensão, reforça-se, no presente comentário, o repúdio desta Entidade Gestora face a quaisquer soluções que impliquem a subsidiação destes aderentes por outros aderentes, de maior dimensão. Com efeito, a proibição de cobrança de uma prestação financeira mínima ou a dispensa das obrigações declarativas vai sobrecarregar o sistema com os custos a isso associados, custos que terão que ser suportados pelas prestações financeiras cobradas aos demais aderentes.



## Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Baterias e Acumuladores (SIGRBA)

Relativamente ao **visible fee**, a VALOCAR sugere a não discriminação do ecovalor na fatura, à semelhança de outros fluxos, como é o caso das embalagens e resíduos de embalagens. A GVB sugere que o texto da respetiva FAQ publicada no portal da APA e da DGAE deve ser vertido na licença.

Consideram que deve ser permitida a entrega de resíduos de pilhas e acumuladores automóveis ou industriais por particulares (não inscritos no SILIAMB) nos centros da REDE VALORCAR, já que a proibição atualmente existente, dos particulares não poderem entregar estes RBA nos centros da REDE VALORCAR, não só provoca constrangimentos ao adequado encaminhamento destes resíduos e contradiz também a obrigação da VALORCAR de sensibilizar os particulares detentores de RBA para a sua entrega nos locais adequados.

Relativamente ao **modo de financiamento da Entidade Gestora**, considera a GVB que a fonte de receitas através da venda de resíduos pela própria Entidade Gestora (no domínio da gestão operacional dos resíduos) deve ser considerada.

A GVB refere que relativamente ao **modelo de cálculo das prestações financeiras**, que este deverá ser dotado de uma maior flexibilidade, devendo prever-se uma categoria específica para corrigir situações de flutuações dos preços no mercado superiores a, e.g., 10% ou 15%, atendendo ao facto da sua fixação constituir um processo moroso e não corresponder às necessidades de financiamento das Entidades Gestoras, o que poderá gerar uma execução orçamental deficitária ou superavitária, de acordo com as variações observáveis no mercado, o que, em última instância, poderão levar a situações de insolvência (quando as provisões efetuadas não cheguem para fazer face às flutuações do preço das matérias-primas).

A GVB sugere que sejam implementados modelos pré aprovados (*templates*) no contexto de cada tipo de fluxo de resíduos, por forma a permitir uma validação mais rápida e eficiente dos por parte da APA e da DGAE, sendo que a necessidade de utilização de tais modelos poderia ficar prevista na própria licença, com remissão para os mesmos ou para sítio na Internet em que os mesmos sejam disponibilizados.

### **Sistema Integrado de Gestão de Veículos em Fim de Vida (SIGVfV)**

No que respeita ao **visible fee**, a Valorcar sugere a não discriminação do ecovalor na fatura, à semelhança de outros fluxos, como é o caso das embalagens e resíduos de embalagens. A GVB sugere que o texto da respetiva FAQ publicada no portal da APA e da DGAE deve ser vertido na licença.

### **8.4. Resumo das Pronúncias do Grupo de Trabalho Alargado**

Em conformidade com o Despacho n.º 9876/2021, de 28 de setembro, o Grupo de Trabalho consultou outras entidades para avaliação do modelo de atribuição das licenças relativas a sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos apresentando-se de seguida o resumo das pronúncias das entidades consultadas.

#### **Associação Portuguesa De Empresas Petrolíferas (APETRO)**

A APETRO considera que a renovação antecipada da licença atribuída à SOGILUB irá acarretar custos adicionais associados à candidatura, à semelhança do que aconteceu entre 2020 e 2021. O custo adicional irá afetar o preço de venda ao público de óleos lubrificantes novos e, conseqüentemente, poderá ter impacto direto no consumidor, dado que o financiamento da SOGILUB provém da prestação financeira.

#### **Associação Empresarial dos Setores Elétrico, Eletrodoméstico, Eletrónico e das Tecnologias da Informação e Comunicação (AGEFE)**

Relativamente ao **visible fee**, a AGEFE considera que este constitui um ónus desnecessário e difícil de aplicar na prática no contexto do SIGREEE. Refere que o estudo da Profico confirma não haver evidência de mais-valia económica ou ambiental da obrigação de **visible fee**, pelo que apela a que deixe de constar na legislação a obrigação de **visible fee** na comercialização de EEE. Para este efeito, considera esta entidade que será necessária uma alteração ao artigo 14º do UNILEX.

No que concerne aos critérios de ecomodulação, considera a AGEFE que devem ser harmonizados e definidos conforme resulta da aplicação do artigo 15º do UNILEX, tendo em conta critérios harmonizados por fluxo e que resultem de regras definidas pela Comissão Europeia de forma a assegurar o mercado interno de produtos na UE. No entanto, alertam para os tempos de aplicação destes critérios, já que a mesma

não deve resultar automaticamente da entrada em vigor e aplicação no nosso País de novos modelos de licenças, mas sim acontecer aquando da disponibilização na UE de normas que possibilitem informação harmonizada, comparável e escrutinável quanto aos mesmos. Entende a AGEFE que, apenas nessa ocasião, um sistema assente em critérios de ecomodulação terá condições para assegurar uma gestão juridicamente segura e não discricionária.

### **Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED)**

É entendimento da APED que o **modelo de fixação dos custos** do sistema deverá ser feito de modo transparente e com base em critérios objetivos e de eficiência, designadamente no que respeita aos custos de recolha seletiva e triagem da responsabilidade exclusiva dos SGRU. Para o efeito, a APED sugere que deverão ser contemplados o custo do serviço e critérios de avaliação do nível de desempenho dos SGRU.

A APED considera que a obrigação de **visible fee** não representa os custos sobre o impacte ambiental negativo associado a todo o ciclo de vida do produto, nem os custos reais de reciclagem e tratamento no fim de vida, pelo que não reconhece vantagens na discriminação desta informação em qualquer dos fluxos.

Relativamente aos pneus, refere a APED, que também não conhece evidências sobre o impacto positivo de tal medida na sensibilização dos consumidores, não lhes parecendo razoável admitir que o consumidor possa ter opções por determinado pneu com base no ecovalor, até porque não existe diferença do valor do ecovalor para o mesmo tipo de pneu, independentemente da marca ou de outras características que não sejam as dimensões.

Adicionalmente, o estudo da Profico evidencia as dificuldades de implementação deste requisito e não identifica mais-valias na discriminação da prestação financeira ao longo da cadeia, como se observa na seguinte citação: "*deve reequacionar-se a eliminação da exigência de discriminar o valor correspondente à prestação financeira ao longo da cadeia, nas transações entre operadores económicos, num item específico a consagrar na respetiva fatura ou, em alternativa, deve-se redefinir os seus limites e a sua forma de cumprimento*". A APED considera que o benefício

apresentado para esta medida, enquanto eventual medida de sensibilização junto dos agentes económicos, não é acompanhado de argumentos que a sustentem, por comparação com outras medidas de sensibilização menos penalizadoras para os operadores económicos.

### **Associação dos Industriais de Vidro de Embalagem (AIVE)**

A AIVE refere que o modelo de fixação dos custos do sistema deverá ser feito de modo transparente e com base em critérios objetivos e de eficiência, designadamente no que respeita aos custos de recolha seletiva e triagem da responsabilidade exclusiva dos SGRU. Para o efeito, deverão ser contemplados o custo do serviço, associado a critérios de avaliação do nível de desempenho dos SGRU.

No que respeita à **ecomodulação**, a AIVE vê com alguma preocupação a adopção simplista dos critérios desenvolvidos pela Comissão Europeia, quando o caminho que está a ser seguido prende-se essencialmente com critérios de redução do peso da embalagem.

Uma abordagem legislativa desequilibrada e excessivamente restritiva com foco na redução do peso a todo o custo, para obter a embalagem tecnicamente mais leve possível retira a originalidade e a criatividade no design das embalagens, levando à sua padronização. Isso afeta severamente o reconhecimento e a diferenciação das marcas, bem como uma das principais vantagens competitivas das embalagens de vidro. Menciona ainda que limitações restritivas à concepção das embalagens criarão condições de concorrência desiguais e prejudicará a competitividade da indústria da UE nos mercados mundiais.

### **Associação Portuguesa da Indústria de Plásticos (APIP)**

Relativamente ao tema das prestações financeiras do SIGRE, nomeadamente no que respeita aos procedimentos de publicação das tabelas e processos de revisão das referidas prestações, a APIP considera que deverão ser acauteladas as seguintes situações:

- A produção de efeitos / entrada em vigor de novas prestações financeiras deve ser aplicada após decorridos, pelo menos, 60 dias da data da sua aprovação / publicação, sem aplicação de retroatividade;
- A publicação das tabelas das prestações financeiras a vigorar no ano seguinte deverão ser do conhecimento das empresas, pelo menos, 60 dias antes da sua efetiva aplicação, ou seja, em novembro do ano imediatamente anterior.

Estas duas condições revelam-se de importância extrema, pois só desta forma é possível às empresas fazer repercutir este custo nos seus clientes. Em termos práticos, estas condições deverão ser vertidas na legislação que rege o SIGRE e as Entidades Gestoras.

Quanto à ecomodelação a APIP considera que embora possa ser vista como uma ferramenta que permitirá actuar como fator indutor para o incremento da reciclabilidade, em particular das embalagens, através do ecodesign, e, por conseguinte promover a adoção dos princípios da economia circular, através da diferenciação das respectivas prestações financeiras importa, em primeira instância garantir que os seus critérios e respectiva aplicação são harmonizados, evitando distorções no mercado.

Relativamente às contrapartidas financeiras a pagar aos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU), considera que deverão continuar a suportar os acréscimos dos custos com a recolha seletiva e triagem dos fluxos específicos de resíduos urbanos.

O modelo de cálculo (de revisão) dos valores de contrapartida deverá considerar, para além do custeio, também os níveis de eficiência dos SGRU.

### **Empresa Geral do Fomento, S. A. (EGF)**

Quanto ao **ecovalor**, entende esta entidade que, conforme Relatório Final do Estudo 5615, promovido pelo Despacho n.º 5615/2020, de 20 de maio, a não existência de informação relativa às embalagens colocadas no mercado é o ponto de partida para o défice de **financiamento do SIGRE**, já que esta falta de informação contribui para que não seja realizado o pagamento exigido pela RAP. Considera ainda a EGF que,

não existindo medidas de resposta ou uma solução, este problema irá originar “a *subsidição do SIGRE pela tarifa municipal, pressionando os valores de contrapartida e promovendo situações de litígio entre as Entidades Gestoras e os SGRU, muitas vezes sob a capa do argumento da subsidição cruzada, que nunca se veio a comprovar existir*”.

Ainda com base no mesmo relatório, que aponta a inexistência de informação sobre o balanço entre os valores sobre as embalagens colocadas no mercado (face ao acréscimo de quantidades recolhidas e tratadas) que as Entidades Gestoras recebem por contraponto ao que deveriam receber e os valores que remuneram os SGRU por contraponto aos que deviam remunerar, não entende a EGF a razão pela qual a **visible fee** não é aplicada ao SIGRE, em nome da transparência e deveres de comunicação ao consumidor em matéria ambiental.

Acrescenta que entre o ano de 2016 e o ano de 2020, foram insuficientes os valores de contrapartida pagos pelas Entidades Gestoras do SIGRE que, evidenciadamente não cobrem os custos da recolha seletiva e da triagem, que não foram objeto de bonificações, nem de atualização anual como determinado legalmente, nem revistos e ajustados aos reais custos dos investimentos e operacionais da recolha e do tratamento

Quanto à definição de **modelo dos valores de contrapartida**, considera a EGF que, além das considerações tecidas pelas Entidades Gestoras do SIGRE, este terá de assegurar que todos os investimentos e custos operacionais dos serviços de recolha e tratamento necessários ao cumprimento das metas, são efetivamente, e de forma real, cobertos pela RAP.

Ainda sobre a não cobertura, por parte do SIGRE, da totalidade dos custos dos serviços prestados aos embaladores e produtores do resíduo, sendo a diferença suportada pela tarifa dos Municípios, entende a EGF que os valores de contrapartida deverão ser diferenciados em função da ecomodulação das embalagens, ou seja, as embalagens não recicláveis deverão cobrir os custos do destino final (incineração, aterro sanitário) e não ser contabilizadas para efeitos das metas que venham a ser aplicadas, evitando assim a penalização dos SGRU devido à ausência de controlo sobre destino das mesmas.

Quanto à **ecomodulação**, de acordo com a EGF, sendo um critério diferenciador para a promoção dos comportamentos corretos dos embaladores, entende esta entidade

que os critérios deverão ser definidos pela APA, primando pela simplicidade e clareza, e aplicados de forma idêntica a todas as Entidades Gestoras.

## 8.5. Posição da APA e da DGAE

Relativamente ao artigo 14.º do UNILEX, consideram a APA e a DGAE que para além da prestação financeira deve ser claro que o resultado da venda dos resíduos constitui receitas das Entidades Gestoras.

Ao contrário, não devem cobrados “serviços suplementares” prestados pelas Entidades Gestoras aos respetivos aderentes.

No que diz respeito aos **Aderentes de Pequena Dimensão**, considera-se que a *prestação financeira mínima* estabelecida pela Entidade Gestora no âmbito deste regime não pode ser superior ao que o aderente de pequena dimensão pagaria no regime geral, conforme previsto na atual redação do UNILEX.

Tendo o estudo da Profico confirmado “*não haver evidência de mais-valia económica ou ambiental da obrigação de Visible Fee*”, considera a DGAE que esta obrigação deve ser eliminada para todos os fluxos específicos à exceção do SGPU, já que a VALORPNEU manifestou concordância com a manutenção desta disposição.

O entendimento da APA relativamente ao visible fee é distinto, considerando esta que o visible fee constitui uma mais-valia na comunicação ao consumidor de que a colocação no mercado de determinado produto implica a sua gestão enquanto resíduo e que esta tem custos. Considera ainda a APA que apenas o fluxo das embalagens não deve estar obrigado ao visible fee. Mais propõe que a sua aplicação seja acompanhada de algumas campanhas patrocinadas pelos produtores de produtos sobre o significado do mesmo.

No que diz respeito ao **modelo de financiamento**, considera-se que as Entidades Gestoras devem fundamentar a relação entre as despesas realizadas e o cumprimento da sua missão da Entidade Gestora e das metas a que estão vinculadas, conforme recomendação da Profíco, bem como apresentar a demonstração de resultados previsual com a estrutura estimada dos fundos patrimoniais ou capitais

próprios que, conjuntamente, evidencie o equilíbrio económico e financeiro do sistema resultante da opção proposta.

Considera-se que tanto os sistemas integrados em monopólio como em concorrência devem estar sujeitos ao mesmo grau de monitorização.

No que concerne aos critérios de ecomodulação, entende-se que estes deverão ser harmonizados e definidos pela administração conforme consta no UNILEX, tendo em consideração os critérios harmonizados por fluxo que e devem ter em conta as regras definidas pela Comissão Europeia de forma a assegurar a harmonização do mercado interno e salvaguardar o equilíbrio dos vários grupos de interesse, particularmente relevante no contexto da atividade das empresas multinacionais, podendo ser revistos para efeitos de adaptação ao progresso científico e técnico.

Relativamente à aprovação do modelo de prestações financeiras e a eventuais alterações ou atualizações, entende-se que deve ser equacionado um procedimento mais ágil, incluindo a reavaliação das entidades competentes, sem prejuízo da necessária demonstração do equilíbrio económico-financeiro da Entidade Gestora e a salvaguarda das obrigações previstas na licença.

Contudo, a DGAE defende que o grau de autonomia para as Entidades Gestoras atualizarem as prestações financeiras, atualmente de 10%, deverá ser reavaliado à luz da salvaguarda dos interesses dos produtores/embaladores, que são quem efetivamente financia estes sistemas integrados de gestão. Neste contexto, deve ser definido um prazo mínimo de comunicação prévia aos aderentes dos novos valores de prestação financeira, no sentido de conferir alguma segurança e previsibilidade.

No que diz respeito à possibilidade de não pagamento ou de devolução da prestação financeira nas situações de colocação dos produtos no mercado fora do território nacional, o respetivo procedimento deverá ser reavaliado no sentido de conferir maior clareza e certeza jurídica na sua aplicação.

Relativamente à prestação da caução/seguro a prestar, o quadro legal deverá ser revisto nesta matéria no sentido de esclarecer em que situações e de forma será esta acionada.



## 9. Tema 5 – Obrigações das Entidades Gestoras (Artigo 12.º)

### 9.1. Disposições do UNILEX

#### **Artigo 12.º**

#### **Obrigações das Entidades Gestoras**

**1** - São obrigações da entidade gestora do sistema integrado:

- a) Assegurar os objetivos de prevenção, reciclagem, valorização e recolha aplicáveis ao respetivo fluxo específico de resíduos;
- b) Organizar a rede de receção, recolha seletiva, transporte e tratamento de resíduos, celebrando os contratos necessários com os distribuidores, com os comerciantes, com os municípios ou com os sistemas municipais e multimunicipais de gestão de resíduos, quando aplicável, com os operadores de gestão de resíduos, e com outras entidades, os quais devem  
fixar as receitas e os encargos decorrentes dessa atividade;
- c) Prestar as contrapartidas financeiras aos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU) destinadas a suportar os acréscimos dos custos com a recolha seletiva e triagem dos fluxos específicos de resíduos urbanos e os custos da triagem dos fluxos específicos de resíduos urbanos nas estações de tratamento mecânico e de tratamento mecânico e biológico, bem como da valorização orgânica e do tratamento das escórias metálicas resultantes da incineração dos resíduos urbanos e demais frações consideradas reciclagem, devendo para tal estabelecer um contrato;
- d) Promover a realização de campanhas de sensibilização, comunicação e educação, dirigidas aos vários intervenientes do sistema integrado, sobre boas práticas de gestão dos fluxos específicos de resíduos e sobre os possíveis impactes negativos para a saúde e para o ambiente decorrentes da sua gestão inadequada;
- e) Promover o acompanhamento técnico das operações de gestão de resíduos e a realização de ações de esclarecimento e formação neste âmbito;
- f) Promover estudos e projetos de investigação de novos processos de prevenção e valorização de resíduos a implementar a nível nacional;
- g) Assegurar a monitorização do sistema integrado, nomeadamente no que diz respeito à quantidade de produto colocado no mercado, ou à quantidade de embalagens, no caso do fluxo específico de embalagens e resíduos de embalagens, ao fluxo dos respetivos resíduos e dos materiais resultantes do seu tratamento, bem como ao acompanhamento dos intervenientes no sistema;

**Artigo 12.º (cont.)**  
**Obrigações das Entidades Gestoras**

- h) Despender anualmente uma verba em ações de sensibilização, comunicação e educação, em projetos de investigação e desenvolvimento, e em ações de reutilização e preparação para reutilização, correspondente a uma percentagem dos rendimentos provenientes das prestações financeiras orçamentadas para esse ano;*
- i) Remeter à APA, e à DGAE o relatório anual de atividade, em formato digital, até 15 de abril do ano imediato àquele a que se reporta, demonstrativo das ações levadas a cabo e dos resultados obtidos no âmbito das obrigações previstas na sua licença, o qual deve conter pelo menos os elementos constantes da lista publicada nos sítios na Internet da APA, I.P., e da DGAE, e ser acompanhado do relatório e contas, após aprovação em assembleia geral de acionistas, devidamente auditado, bem como do relatório resumo;*
- j) Publicitar o relatório resumo no dia 15 de abril do ano imediato àquele a que se reporta, fazendo referência a que os resultados ainda não se encontram validados pela APA, e pela DGAE;*
- k) Demonstrar, anualmente, a conformidade da atividade por si desenvolvida com os termos da respetiva licença, através de auditorias realizadas por entidades externas e independentes;*
- l) Assegurar a realização de auditorias periódicas aos produtores, embaladores e fornecedores de embalagens de serviço, através de entidades externas e independentes, com o objetivo de verificar a qualidade e veracidade das informações transmitidas;*
- m) Efetuar a inscrição e registo de dados no SIRER, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º;*
- n) Colaborar com a APA, na validação dos enquadramentos dos produtores do produto, dos embaladores e dos fornecedores de embalagens de serviço no SIRER;*
- o) Compensar financeiramente a entidade gestora que assume a responsabilidade pela gestão de resíduos, de acordo com o mecanismo previsto no n.º 1 do artigo 18.º;*
- p) Informar a APA, e a DGAE das situações de cessação de contratos com produtores, embaladores ou fornecedores de embalagens de serviço, no prazo de 10 dias úteis após a referida cessação.*

**2** - Os termos e condições de cumprimento das obrigações referidas no número anterior constam das respetivas licenças.

**Artigo 12.º (cont.)**  
**Obrigações das Entidades Gestoras**

**3** - Parte da verba destinada a ações de sensibilização, comunicação e educação, referida na alínea h) do n.º 1, é destinada, num mínimo de 30 %, a ações de sensibilização, comunicação e educação concertadas entre as Entidades Gestoras do mesmo fluxo específico de resíduos e aprovadas pela DGAE e pela APA, nos termos a definir nas respetivas licenças.

**4** - A DGAE e a APA, I.P., publicam os critérios de elegibilidade, relativos às ações e/ou projetos de sensibilização, comunicação e educação, de investigação e desenvolvimento e de prevenção a desenvolver pelas Entidades Gestoras, a observar pelos respetivos planos previstos nas licenças.

**5** - Para efeitos da alínea l) do n.º 1, a APA, I.P., determina anualmente, em articulação com a DGAE, o universo de produtores, embaladores e fornecedores de embalagens de serviço a auditar, com base em critérios mínimos a publicitar no seu sítio na Internet.

**6** - Os membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, sob proposta da DGAE e da APA, I.P., podem determinar que uma entidade gestora cumpra prazos diferentes daqueles a que se referem as alíneas i), j) e m) do n.º 1 e o n.º 4 do artigo 18.º, no âmbito de um pedido de renúncia à licença apresentado pela mesma ou de outras formas de cessação da vigência da licença.

**7** - O Governo aprova legislação para integrar os seguintes fluxos de resíduos em sistemas de responsabilidade alargada do produtor:

- a) Óleos alimentares, até 31 de dezembro de 2022;
- b) Têxteis, até 31 de dezembro de 2024;
- c) E outros, até 31 de dezembro de 2026.

**8** - Os sistemas de responsabilidade alargada do produtor previstos no número anterior entram em funcionamento, para cada fluxo de resíduos, dois anos após as datas indicadas no número anterior.

**9** - O Governo elabora e apresenta à Assembleia da República, até 31 de dezembro de 2022, um estudo de análise dos benefícios ambientais e de melhoria de desempenho do setor dos resíduos, da introdução de um sistema de verificação e autenticação da durabilidade dos bens têxteis, nomeadamente do vestuário, e da introdução de um sistema de regulamentação sobre os mesmos no sentido de promover a sua durabilidade, podendo, no caso de esta se verificar, excluí-los das obrigações da alínea b) do n.º 7.

**Artigo 12.º (cont.)**  
**Obrigações das Entidades Gestoras**

**10** - O Governo elabora e apresenta à Assembleia da República, até 31 de dezembro de 2022, um estudo de análise dos benefícios ambientais e de melhoria de desempenho do setor dos resíduos sobre a possibilidade de criação de sistemas de responsabilidade alargada do produtor nos fluxos dos RCD, biorresíduos e outros fluxos que considere necessários.

## 9.2. Recomendações do Estudo da Profico

**Ações de Sensibilização, Comunicação e Educação (SC&E):**

- *Nem sempre as EG cumprem com a exigência relativa aos gastos de SC&E, no entanto, a generalidade das EG cumpre esta exigência em termos formais. Fica a dúvida sobre a eficácia destes gastos. Não é evidente que gastos mais elevados em SC&E conduzam a uma maior sensibilização do público em geral ou de grupos alvo específicos que se traduzam em ganhos ambientais. Também importa referir que esta rubrica parece em algumas situações funcionar como um gasto que se ajusta para acomodar os excedentes existentes evitando a revisão da prestação financeira;*
- *As exigências relativas aos gastos de SC&E devem ser revistas de forma significativa, através do estabelecimento de diferentes percentagens mediante a análise de cumprimento de metas e valor de faturação.*

**Projetos de Investigação e Desenvolvimento (I&D):**

- *Nem sempre as EG cumprem com a exigência relativa aos gastos de I&D. A principal dificuldade reside na própria indefinição sobre o conceito daquilo que é I&D e, por outro lado, surge a dificuldade de em Portugal conseguir as parcerias certas para levar a cabo projetos de I&D aplicados relevantes. É um dos aspetos que merece especial atenção, considerando que a exigência atual pode não estar a ser eficaz face ao impacto ambiental;*
- *As exigências relativas à I&D devem ser revistas de forma a ter em conta o impacto ambiental dos produtos e a relevância para a gestão e eficácia do sistema.*

### 9.3. Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras

Relativamente ao presente tema, foram solicitados comentários às Entidades Gestoras sobre as seguintes matérias:

- a) Ações de SC&E e I&D no que respeita à elegibilidade e montante a afetar;
- b) Sinergias com outras Entidades Gestoras;
- c) Obrigações de natureza financeira, em particular reportes periódicos (periodicidade/conteúdo/formato), harmonização da estrutura do Modelo de cálculo das Prestações Financeiras (MPF) e constituição de reservas e provisões;
- d) Outras obrigações que as Entidades Gestoras considerassem relevantes.

Apresenta-se seguidamente um resumo das pronúncias das Entidades Gestoras segregadas por fluxo específico de resíduos.

#### **Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens (SIGRE)**

No que respeita à obrigação de **monitorização do sistema integrado**, em particular sobre a quantidade de embalagens colocadas no mercado, a SPV e a Novo Verde são da opinião de que cabe às Entidades Gestoras a monitorização do universo dos seus clientes embaladores.

Relativamente aos **Planos de SC&E e de I&D e respetivas verbas a afetar**, a três Entidades Gestoras manifestam que estes deverão estar alinhados com as metas e outras obrigações no âmbito alargado do horizonte temporal da licença, em vez de uma base anual, sendo que a SPV e o Electrão sugeriram a manutenção dos valores máximos de 7,5% (SC&E) e de 2% (I&D). A SPV sugere, ainda, a afetação de valores específicos para a prevenção, por oposição a atividades de prevenção enquadradas nas ações de SC&E e de I&D.

Consideram que, tendo em conta que as ações e projetos são plurianuais do ponto de vista de planeamento, poderá fazer sentido existirem anos que seja necessário haver mais ações e projetos, e outros anos que tal não se justifique, não devendo assim estar limitadas ao ciclo anual.

Em matéria de **elegibilidade** das referidas ações, foi do consenso das três Entidades Gestoras que os custos com o pessoal comprovadamente alocado às ações/iniciativas de SC&E e de I&D devem ser contabilizados à luz das verbas das respetivas rubricas, sugerindo a previsão de um teto máximo para estes custos, no intuito de não existirem equívocos.

É proposta a revisão e a simplificação dos **critérios de elegibilidade das ações de SC&E**, salientando que todas as estratégias e atividades de comunicação, inclusive as que não se encontram integradas num projeto mapeado, contribuem para a sensibilização do público, dos aderentes e dos parceiros, sendo por isso indissociáveis do orçamento global de SC&E.

O Electrão referiu que se deveriam estabelecer objetivos mínimos de “visibilidade” dos projetos de SC&E, através de métricas a monitorizar por uma entidade terceira, sugerindo a eliminação das fases de aprovação das ações e dos respetivos critérios de elegibilidade.

Relativamente às **iniciativas conjuntas entre Entidades Gestoras**, é entendimento do Electrão e da Novo Verde, que a verba de 30% deverá ser alocada e executada pela CAGER (ou por outra estrutura que venha a emergir da revisão do estatuto e competências da CAGER). Por outro lado, a SPV considera que deverá haver uma reavaliação da obrigação das campanhas de comunicação conjuntas, argumentando que as campanhas nacionais devem ser promovidas pelas autoridades e co-financiadas pelo Fundo Ambiental, em articulação com as Entidades Gestoras. A SPV considera que, face às atuais quotas de mercado, existe uma desproporcionalidade na contribuição de cada Entidade Gestora, que deveria ser balanceada com uma intervenção ao nível estatal.

Em matéria de **sinergias entre Entidades Gestoras**, salientou-se a necessidade de salvaguarda das regras da concorrência.

Foi reconhecido pelas três Entidades Gestoras a relevância das sinergias no que diz respeito às **auditorias a terceiros**, obrigação comum entre Entidades Gestoras.

Contudo, a SPV e a Novo Verde sugerem que as **auditorias aos Produtores e Embaladores** sejam coordenadas pelas autoridades competentes e executadas por uma entidade independente.

O Electrão sugere, contudo, que estas auditorias sejam coordenadas pela CAGER (ou por outra estrutura que venha a emergir da revisão do estatuto e competências da CAGER), mas também executadas por uma entidade independente, já que consideram que em concorrência não fará sentido serem as próprias Entidades Gestoras a auditar os seus aderentes. Propõem ainda que seja criada uma *Clearing House* para realizar estas auditorias, repartindo os custos pelas Entidades Gestoras.

A SPV sugere que as autoridades promovam **auditorias ao SILIAMB**, por forma a garantir a fiabilidade dos dados declarados pelos produtores/embaladores, bem como a correspondência das respetivas declarações às Entidades Gestoras.

Relativamente aos **reportes periódicos**, as três Entidades Gestoras sugerem que os reportes intercalares sejam feitos em formato de *Year to Date* (acumulado). Referem a necessidade de adaptação dos *templates* disponibilizados pelo SILIAMB, de forma a serem flexíveis às alterações e especificidades da sua atividade, devendo ainda ser garantida uma melhoria das funcionalidades da plataforma (reporte, *webservice*, MTR e acesso a dados pela Entidade Gestora, relevantes para a atividade de parceiros contratuais). Concordam ainda que o reporte mensal deve manter-se para efeitos de MAC.

Quanto à constituição de **reservas e provisões**, a Novo Verde considera ser de manter as limitações atuais, enquanto que a SPV é de opinião que, em regime de concorrência e para o mesmo fluxo, não se justifica a existência de um limite à **constituição de reservas**, na medida em que os valores de prestação financeira se auto-ajustam.

A SPV e o Electrão consideram que as Entidades Gestoras que assumem a responsabilidade pela gestão de resíduos devem proceder às compensações definidas pelo Presidente da CAGER, as quais devem ser executadas e liquidadas, independentemente das eventuais contestações em curso.

No que diz respeito à possibilidade de Produtores e Embaladores autorizarem as Entidades Gestoras para efeitos de cumprimento de **obrigações de registo** e outras junto da APA/DGAE e outros órgãos da Administração, as três Entidades Gestoras sugerem a adoção de um procedimento equivalente ao Francês, em que os produtores “autorizam” as Entidades Gestoras a comunicar a sua declaração à

Entidade de Registo. A permanência de dois registos irá perpetuar a existência de erros e divergências entre os dois, sendo certo que as Entidades Gestoras têm uma maior proximidade e meios de comunicação com os seus aderentes, o que naturalmente as capacita na identificação e correção de erros declarativos.

As três Entidades Gestoras concordam com a substituição da **obrigatoriedade de comunicação prévia** de contratos, protocolos e acordos pela possibilidade permanente de acesso pela APA/DGAE a qualquer documentação relevante ou vínculo contratual das Entidades Gestoras com terceiros, já que a comunicação prévia à APA/DGAE de contratos/protocolos/acordos numa data anterior à sua entrada em vigor traz constrangimentos, uma vez que em algumas situações as entidades gestora não conseguem determinar a respetiva data de produção de efeitos.

Relativamente à **obrigatoriedade de retoma**, as três Entidades Gestoras consideram que a alocação definida em sede de CAGER, através de plataforma eletrónica, deverá garantir um nível mínimo de serviço.

Quanto à figura de **representante autorizado**, é entendimento das três Entidades Gestoras que estas poderão ter esta representação, uma vez que consideram que não faz sentido aplicar um *fee* mínimo aos produtores de pequena dimensão e ao mesmo tempo obrigá-los, caso tenham NIF estrangeiro, a designar um representante autorizado, que lhes cobra montantes elevados.

Relativamente à definição do **modelo dos valores de contrapartida**, as três Entidades Gestoras sugerem uma determinação diferenciada entre a recolha e a triagem, considerando custos eficientes/otimizados e nível de serviço que permita o atingimento das metas. O modelo deve prever a atualização das contrapartidas financeiras de acordo com indicadores de mercado. Consideram ainda, que a definição das **objetivações dos SGRU** deverá contar com a participação das Entidades Gestoras, por forma a alcançar a meta global e as metas por material, permitindo um alinhamento com os instrumentos de planeamento estratégico.

Entendem ainda que, sempre que o nível de serviço não permita o alcance das metas, deverá ser dada a possibilidade às Entidades Gestoras de operar em **redes de recolha própria**.



É entendimento das três Entidades Gestoras que o **âmbito de atuação dos SGRU e municípios**, relativamente à recolha e receção de resíduos não urbanos, deverá ser definido com clareza no sentido de permitir o rastreio da sua origem.

As três Entidades Gestoras sugerem uma revisão da relação estabelecida nas licenças entre **as Entidades Gestoras e o sector HORECA**, uma vez que algumas das atuais obrigações (contratos e auditorias) não têm aplicabilidade à luz da atual configuração do SIGRE.

A Novo Verde considera que a regulação dos **procedimentos concursais** para o encaminhamento dos resíduos sob a responsabilidade das Entidades Gestoras para os operadores de gestão de resíduos se deve resumir aos princípios gerais constantes do Unilex. Uma intervenção administrativa mais apertada em termos da regulação destes concursos esquece que as Entidades Gestoras são entidades privadas, não sujeitas à disciplina do Código dos Contratos Públicos e, por isso, dentro dos princípios gerais da concorrência e da eficiência ambiental, dotadas de autonomia para estabelecerem o próprio racional dos respetivos procedimentos concursais.

Sem prejuízo da bondade de condições específicas de adesão para os chamados **aderentes de pequena dimensão**, a Novo Verde manifestou o repúdio face a quaisquer soluções que impliquem a subsidiação destes aderentes por outros aderentes, de maior dimensão. Com efeito, a proibição de cobrança de uma prestação financeira mínima ou a dispensa das obrigações declarativas vai sobrecarregar o sistema com os custos a isso associados, custos que terão que ser suportados pelas prestações financeiras cobradas aos demais aderentes.

### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens e Medicamentos (SIGREM)**

Relativamente às verbas a afetar a ações de sensibilização, comunicação e educação (SC&E) e em projetos de investigação e desenvolvimento (I&D), a VALORMED considera que, no que respeita à **verba associada aos projetos de I&D**, esta deve corresponder a uma percentagem dos rendimentos provenientes das prestações financeiras orçamentadas para o total do período de licença. Esta alteração permitiria uma maior flexibilidade no desenvolvimento de projetos de I&D, podendo investir em

projetos com maior orçamento e de maior valor acrescentado para a atividade em determinados períodos de licença.

No que respeita aos **critérios de elegibilidade** publicados pela DGAE e pela APA, relativos às ações e/ou projetos de SC&E, de I&D e de prevenção, a desenvolver pelas Entidades Gestoras, a VALORMED não tem nada a acrescentar.

A VALORMED concorda com os procedimentos de **reporte periódico de informação** à APA, no entanto considera o reporte trimestral excessivo, resultando em encargos burocráticos desnecessários para a Entidade Gestora, propondo que o reporte dos indicadores de desempenho da atividade passem a ter um período de reporte semestral, ao invés de trimestral, fazendo coincidir o do 2.º semestre com a entrega do Relatório Anual de Atividades.

A VALORMED considera que a proposta de harmonização do **modelo de financiamento das Entidades Gestoras** não é viável, dadas as especificidades dos diferentes fluxos de resíduos, nomeadamente a escala, embora compreenda que facilitaria o trabalho de avaliação e aprovação por parte das Tutelas. Cada Entidade Gestora deve poder propor o modelo de financiamento mais ajustado à sua atividade, cabendo às autoridades a validação e consolidação desse modelo em sede de licença.

### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens em Agricultura (VALORFITO)**

A SIGERU não emitiu pronúncia no contexto do tema 5.

### **Sistema Integrado de Gestão de Óleos Novos e Óleos Usados (SIGOU)**

Relativamente à prestação de contrapartidas financeiras aos SGRU, a SOGILUB entende que, no caso do circuito de gestão de óleos usados, a **relação com os SGRU** está sobrevalorizada na licença, uma vez que, historicamente e de facto, a representatividade destes no total de óleo recolhido é exígua – 1%. Em termos de conceito, no caso do circuito de gestão de óleos usados, não se vislumbra a existência de quaisquer acréscimos de custos dos SGRU com a recolha seletiva e triagem dos fluxos específicos de resíduos urbanos da qual resulte um qualquer incremento na

recolha e encaminhamento de óleos usados para destino final, salientando que este constitui o fundamento para uma **contrapartida financeira**.

Com efeito, a solução apresentada (e implementada) para os cidadãos que trocam o óleo dos seus veículos, implica a disponibilização de um oleão como ponto de recolha nos SGRU e noutros locais indicados na rede *Do It Yourself* (DIY), pelo que é a SOGILUB quem tem o custo de investimento com o ponto de recolha e que ora se vê obrigada a custear uma contrapartida sem que haja contraprestação efetiva. No entanto, poderá servir de base para a melhoria da segurança em relação ao ponto de recolha e um incentivo à comunicação desse ponto como solução para os óleos provenientes de particulares. Contudo, não consideram que a contrapartida financeira, no caso da SOGILUB, seja a melhor solução.

### **Sistema Integrado de Gestão de Pneus Usados (SGPU)**

É entendimento da VALORPNEU que as **metas fixadas** não poderão estar fora do âmbito e do controlo das Entidades Gestoras, sob pena destas violarem condições estabelecidas, de forma não proporcional, e serem assim penalizadas injustamente por factos que não lhe são imputáveis. Por outro lado, os objetivos devem encontrar-se fundamentados, sobretudo os que não decorrem de Diretivas Comunitárias e não devem extravasar os níveis de responsabilidade da Entidade Gestora, ou seja, deveria ficar explícito que se a Entidade Gestora apresentar um desempenho de recolha superior a 100 %, as metas de valorização que incidem sobre as quantidades recolhidas devem ser calculadas sob o limite estabelecido, potenciando assim o aumento voluntário da recolha e contribuindo positivamente para a preservação e proteção ambiental.

Quanto à organização da **rede de receção, recolha seletiva, transporte e tratamento de resíduos** a VALORPNEU propõe uma clarificação, no sentido de ser incluída no UNILEX a definição de "Centro de Recolha" ajustada aos fluxos específicos de resíduos, tal como se encontra a definição de "Ponto de Recolha". Esta figura deverá integrar a "rede de receção e recolha seletiva de resíduos" das Entidades Gestoras, tal como também já sucede relativamente aos pontos de recolha.

Relativamente à **monitorização do sistema integrado**, a VALORPNEU não entende o motivo da lei não estabelecer expressamente, pelo menos para alguns fluxos específicos como o caso dos pneus usados, a obrigação da Entidade Gestora assegurar a gestão prevendo unicamente a obrigação de “assegurar a monitorização do sistema integrado”.

A VALORPNEU relativamente aos **gastos de SC&E e de I&D** sugere a possibilidade de as verbas a despender em SC&E, em I&D e em ações de prevenção e preparação para reutilização deixem de estar limitadas ao período anual e passem a ser avaliadas para o período de licenciamento, dando maior flexibilidade à Entidades Gestoras para determinar os melhores momentos e a dimensão adequada das ações (algumas impossíveis de realizar no período de um ano, ou com as verbas afetas apenas a um ano). Por outro lado, a Entidade Gestora refere que caso venha a existir uma percentagem diferenciada a aplicar aos rendimentos das prestações financeiras em função de metas não cumpridas, deve ficar claramente expresso a que metas se refere o incumprimento, devendo também o processo ser de simples aplicação e controlo.

É entendimento da VALORPNEU que, para efeitos da demonstração de **conformidade da atividade** da Entidade Gestora com os termos da respetiva licença, as auditorias externas de certificação do Sistema de Gestão da Qualidade Ambiental (SGQA) e do registo da Entidade Gestora no Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) deem resposta a esta obrigação, pelo que tal se deveria encontrar expresso.

**No que respeita às comunicações à APA e à DGAE das situações de cessação de contratos com produtores**, considera a VALORPNEU que o prazo de 10 dias úteis para esse efeito é curto, atendendo às contingências dos processos de cessação, limitações resultantes da infraestrutura de comunicação e de recursos humanos.

Sobre a **constituição de reservas**, a VALORPNEU considera que estas deverão servir para fazer face às responsabilidades da Entidade Gestora e a períodos de instabilidade de mercado.

A VALORPNEU entende que o valor de 13 milhões de euros de reserva é um valor razoável no contexto da sua atividade<sup>5</sup>, ainda mais quando gere um **resíduo sem valor positivo**, completamente dependente das prestações financeiras para o tratamento dos pneus usados e que sofre um impacto direto muito significativo das evoluções do mercado.

O montante de 13 milhões de euros de reserva total acumulada pela VALORPNEU ao longo dos anos de atividade equivale a cerca de 103% dos custos totais previstos para 2022, ou seja, fica um pouco acima de um ano de gastos (a atual licença considera 25% “não acumuláveis”, o que é manifestamente insuficiente).

A VALORPNEU pretende manter este nível de reservas e defende que deve ser flexibilizado o seu montante, de forma a dar maior margem de manobra à Entidade Gestora, mas também às entidades de monitorização, bem como acomodar períodos instáveis sem recurso à alteração da tabela de ecovalores.

Quanto ao **limite das provisões** para fazer face a flutuações de valores de mercado dos pneus usados (até 20%), a VALORPNEU considera suficiente.

Tendo em vista clarificar a relação com os intervenientes no SGPU, designadamente comerciantes/distribuidores (oficinas, estações de serviço, retalhistas), desmanteladores, frotistas, entre outros, bem como a classificação das operações associadas ao tratamento de resíduos (preparação para reutilização vs. reutilização),

---

<sup>5</sup> Considerando o estudo realizado pela KPMG, em 2019, decorrente das obrigações da atual licença da Valorpneu, no que respeita à avaliação da diferença temporal entre a colocação no mercado de um determinado pneu e a sua transformação em pneu usado (resíduo), bem como a quantificação da responsabilidade pelos pneus que já pagaram ecovalor mas que ainda se encontram em circulação e que chegarão mais tarde ao final de vida, foi concluído o seguinte:

- O tempo de vida útil de um pneu depende de uma série de fatores, incluindo a categoria do pneu, podendo chegar a 18 anos;
- O tempo médio de vida das diversas categorias de pneus (global) é de cerca de 5 anos;
- Os pneus colocados no mercado que pagaram ecovalor e que se encontravam em utilização a 31.12.2018 correspondia a 350.000 t;
- A custos de 2019, o tratamento das 350.000 t de pneus usados representaria cerca de 50 milhões de euros, sendo este o montante aproximado da responsabilidade financeira da Valorpneu em cada momento face aos pneus que se encontram em circulação e que serão gerados como resíduo mais tarde;
- A Valorpneu tem, na presente data, reservas constituídas para contingências futuras que, de entre outras situações, visam cobrir parcialmente esta responsabilidade. O valor das reservas a 31.12.2020 era de 13, 8 milhões de euros;
- Tendo em conta o prejuízo estimado para os anos de 2021 e 2022, o valor das reservas referidas no ponto anterior apresentará, com referência a 31.12.2022, o montante de cerca de 13 milhões de euros;
- Este montante representa cerca de 26% (13 M€ /50 M€) da responsabilidade da Valorpneu pelo tratamento dos pneus que atualmente ainda se encontram em circulação e que, como tal, ainda não foram gerados como resíduo.

é entendimento da VALORPNEU que deve ser expresso quem é o produtor do resíduo (pneu usado) e o momento em que o produto (pneu) passa a resíduo (pneu usado).

Tem sido entendimento da VALORPNEU que o pneu passa a ser considerado resíduo (pneu usado) no momento em que os proprietários dos veículos, aeronaves e outros equipamentos que incorporam pneus se desfazem dos mesmos, pelo que, independentemente do local onde ocorra a troca do pneu já utilizado por um novo, seria o proprietário o produtor do resíduo, salientando-se que o entendimento da APA é divergente do da Entidade Gestora.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (SIGREEE)**

A E-Cycle informou que concorda com o atual **modelo de prestações financeira**. Quanto à constituição de **reservas e provisões**, a E-Cycle é a favor do aumento do seu limite, dando nota de que para Entidades Gestoras de pequena dimensão a percentagem constante da atual legislação é reduzida para ultrapassar eventuais contratempos.

Relativamente aos **Planos de SC&E e de I&D e respetivas verbas a afetar**, o Electrão e ERP consideram que estes deverão estar alinhados com as metas e outras obrigações no âmbito alargado do horizonte temporal da licença. Consideram que, tendo em conta que as ações e projetos são plurianuais do ponto de vista de planeamento, poderá fazer sentido existirem anos em que seja necessário haver mais ações e projetos, e outros anos que tal não se justifique, não devendo estar limitadas ao ciclo anual. A E-Cycle refere que concorda com o que está legislado atualmente, com exceção das verbas a afetar ao plano de I&D, considerando que estas deveriam ser bianuais ou para o período total da licença.

As Entidades Gestoras Electrão e ERP propõem a revisão e a simplificação dos **critérios de elegibilidade das ações de SC&E**, salientando que todas as estratégias e atividades de comunicação, inclusive as que não se encontram integradas num projeto mapeado, contribuem para a sensibilização do público, dos aderentes e dos parceiros, sendo por isso indissociáveis do orçamento global de SC&E. Foi do consenso de ambas as Entidades Gestoras que os custos com o pessoal

comprovadamente alocado às ações/iniciativas de SC&E e de I&D devem ser contabilizados à luz das verbas das respetivas rubricas.

O Electrão referiu que se deveria estabelecer objetivos mínimos de “visibilidade” dos projetos de SC&E, através de métricas a monitorizar por uma entidade terceira, sugerindo a eliminação das fases de aprovação das ações e dos respetivos critérios de elegibilidade.

No que respeita às **iniciativas conjuntas entre Entidades Gestoras**, é entendimento do Electrão e da ERP, que a verba de 30% deverá ser alocada e executada pela CAGER (ou por outra estrutura que venha a emergir da revisão do estatuto e competências da CAGER), sendo que na execução desta medida deverá ser acautelado o cumprimento das regras da concorrência.

Relativamente ao **regime de aderentes de pequena dimensão**, o Electrão e a ERP entendem que deverá haver uma simplificação do processo e a respetiva diferenciação do regime normal de adesão, sugerindo que o contrato seja associado a uma declaração-tipo, por forma a permitir no futuro uma isenção declarativa. Acrescentam, ainda, que deverá manter-se a possibilidade de cobrança de um *fee* mínimo aos produtores enquadrados no regime de pequena dimensão, com o intuito de assegurar os gastos operacionais e administrativos que estes representam para as Entidades Gestoras.

Quanto às **auditorias aos Produtores e Embaladores**, a ERP sugere que sejam coordenadas pelas autoridades competentes e executadas por uma entidade independente. Todavia, o Electrão, considera que as auditorias devem ser coordenadas pela CAGER (ou por outra estrutura que venha a emergir da revisão do estatuto e competências da CAGER), porém também executadas por uma entidade independente, já que consideram que em concorrência não fará sentido serem as próprias Entidades Gestoras a auditar os seus aderentes. Propõe, ainda, que seja criada uma *Clearing House* para realizar estas auditorias, repartindo os custos pelas Entidades Gestoras.

É do entendimento do Electrão e ERP que os **reportes periódicos** deveriam ser feitos em formato de *Year to Date* (acumulado). Ambas as entidades ressaltam a necessidade de adaptação dos *templates* disponibilizados pelo SILIAMB, de forma a

serem flexíveis às alterações e especificidades da sua atividade, devendo ainda ser garantida uma melhoria das funcionalidades da plataforma (reporte, *webservice*, MTR e acesso a dados pela Entidade Gestora, relevantes para a atividade de parceiros contratuais). A E-Cycle sugere ser suficiente uma periodicidade semestral em termos de reporte.

No que diz respeito à possibilidade de Produtores e Embaladores autorizarem as Entidades Gestoras para efeitos para cumprimento de **obrigações de registo** e outras junto da APA/DGAE e outros órgãos da Administração, o Electrão e a ERP sugerem a adoção de um procedimento equivalente ao Francês em que os produtores “autorizam” as Entidades Gestoras a comunicar a sua declaração à Entidade de Registo. A permanência de dois registos irá perpetuar a existência de erros e divergências entre os dois, sendo certo que as Entidades Gestoras têm uma maior proximidade e meios de comunicação com os seus aderentes, o que naturalmente as capacita na identificação e correção de erros declarativos.

As Entidades Gestoras Electrão e ERP concordam com a substituição da **obrigatoriedade de comunicação prévia** de contratos, protocolos e acordos pela possibilidade permanente de acesso pela APA/DGAE a qualquer documentação relevante ou vínculo contratual das Entidades Gestoras com terceiros, já que a comunicação prévia à APA/DGAE de contratos/protocolos/acordos numa data anterior à sua entrada em vigor traz constrangimentos, dado que em algumas situações as entidades gestora não conseguem determinar a respetiva data de produção de efeitos.

Relativamente à **monitorização da remoção de substâncias perigosas** nos REEE, o Electrão e a ERP sugerem a adequação às normas do Comité Europeu de Normalização Eletrotécnica (CENELEC).

É do entendimento do Electrão e da ERP que deverá ser eliminada a obrigatoriedade de lançamento de **procedimentos concursais** para a seleção de centros de receção (CR).

Em particular, a ERP Portugal pretende destacar a sua posição de que a regulação destes procedimentos concursais se deve resumir aos princípios gerais constantes do Unilex. Uma intervenção administrativa mais apertada em termos da regulação



destes concursos esquece que as EG são entidades privadas, não sujeitas à disciplina do CCP e, por isso, dentro dos princípios gerais da concorrência e da eficiência ambiental, dotadas de autonomia para estabelecerem o próprio racional dos respetivos procedimentos concursais.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Pilhas e Acumuladores (SIGRPA)**

Relativamente aos **Planos de SC&E e de I&D e respetivas verbas a afetar**, o Electrão e a ERP consideram que estes deverão estar alinhados com as metas e outras obrigações no âmbito alargado do horizonte temporal da licença. Consideram que, tendo em conta que as ações e projetos são plurianuais do ponto de vista de planeamento, poderá fazer sentido existirem anos em que seja necessário haver mais ações e projetos, e outros anos que tal não se justifique, não devendo estar limitadas ao ciclo anual.

As Entidades Gestoras Electrão e ERP propõem a revisão e a simplificação dos **critérios de elegibilidade das ações de SC&E**, salientando que todas as estratégias e atividades de comunicação, inclusive as que não se encontram integradas num projeto mapeado, contribuem para a sensibilização do público, dos aderentes e dos parceiros, sendo por isso indissociáveis do orçamento global de SC&E. Foi do consenso de ambas as Entidades Gestoras que os custos com o pessoal comprovadamente alocado às ações/iniciativas de SC&E e de I&D devem ser contabilizados à luz das verbas das respetivas rubricas.

O Electrão referiu que se deveria estabelecer objetivos mínimos de “visibilidade” dos projetos de SC&E, através de métricas a monitorizar por uma entidade terceira, sugerindo a eliminação das fases de aprovação das ações e dos respetivos critérios de elegibilidade.

No que respeita às **iniciativas conjuntas entre Entidades Gestoras**, é entendimento do Electrão e da ERP, que a verba de 30% deverá ser alocada e executada pela CAGER (ou por outra estrutura que venha a emergir da revisão do estatuto e competências da CAGER), sendo que na execução desta medida deverá ser acautelado o cumprimento das regras da concorrência.

Relativamente ao **regime de aderentes de pequena dimensão**, o Electrão e a ERP entendem que deverá haver uma simplificação do processo e a respetiva diferenciação do regime normal de adesão, sugerindo que o contrato seja associado a uma declaração-tipo, por forma a permitir no futuro uma isenção declarativa. Acrescentam, ainda, que deverá manter-se a possibilidade de cobrança de um *fee* mínimo aos produtores enquadrados no regime de pequena dimensão, com o intuito de assegurar os gastos operacionais e administrativos que estes representam para as Entidades Gestoras.

Quanto às **auditorias aos Produtores e Embaladores**, a ERP sugere que sejam coordenadas pelas autoridades competentes e executadas por uma entidade independente. Todavia, o Electrão, considera que as auditorias devem ser coordenadas pela CAGER (ou por outra estrutura que venha a emergir da revisão do estatuto e competências da CAGER), porém também executadas por uma entidade independente, já que consideram que em concorrência não fará sentido serem as próprias Entidades Gestoras a auditar os seus aderentes. Propõe, ainda, que seja criada uma *Clearing House* para realizar estas auditorias, repartindo os custos pelas Entidades Gestoras.

É do entendimento do Electrão e ERP que os **reportes periódicos** deveriam ser feitos em formato de *Year to Date* (acumulado). Ambas as entidades ressaltam a necessidade de adaptação dos *templates* disponibilizados pelo SILIAMB, de forma a serem flexíveis às alterações e especificidades da sua atividade, devendo ainda ser garantida uma melhoria das funcionalidades da plataforma (reporte, *webservice*, MTR e acesso a dados pela Entidade Gestora, relevantes para a atividade de parceiros contratuais).

No que diz respeito à possibilidade de Produtores e Embaladores autorizarem as Entidades Gestoras para efeitos para cumprimento de **obrigações de registo** e outras junto da APA/DGAE e outros órgãos da Administração, o Electrão e a ERP sugerem a adoção de um procedimento equivalente ao Francês em que os produtores “autorizam” as Entidades Gestoras a comunicar a sua declaração à Entidade de Registo. A permanência de dois registos irá perpetuar a existência de erros e divergências entre os dois, sendo certo que as Entidades Gestoras têm uma maior

proximidade e meios de comunicação com os seus aderentes, o que naturalmente as capacita na identificação e correção de erros declarativos.

As Entidades Gestoras Electrão e ERP concordam com a substituição da **obrigatoriedade de comunicação prévia** de contratos, protocolos e acordos pela possibilidade permanente de acesso pela APA/DGAE a qualquer documentação relevante ou vínculo contratual das Entidades Gestoras com terceiros, já que a comunicação prévia à APA/DGAE de contratos/protocolos/acordos numa data anterior à sua entrada em vigor traz constrangimentos, dado que em algumas situações as entidades gestora não conseguem determinar a respetiva data de produção de efeitos.

É do entendimento do Electrão e da ERP que deverá ser eliminada a obrigatoriedade de lançamento de **procedimentos concursais** para a seleção de centros de receção (CR). Consideram, ainda, que deverá ser eliminada a obrigatoriedade destes centros efetuarem a triagem de RPA por sistema químico, devendo ser de carácter opcional, desde que esta seja assegurada pelo operador de tratamento. A experiência prática das Entidades Gestoras demonstrou que a necessidade de triagem em CR está dependente do tipo de serviços contratados com os operadores de tratamento a jusante, onde na maioria dos casos não se justifica uma triagem por sistema químico.

Em particular, a ERP Portugal pretende destacar a sua posição de que a regulação destes procedimentos concursais se deve resumir aos princípios gerais constantes do Unilex. Uma intervenção administrativa mais apertada em termos da regulação destes concursos esquece que as EG são entidades privadas, não sujeitas à disciplina do CCP e, por isso, dentro dos princípios gerais da concorrência e da eficiência ambiental, dotadas de autonomia para estabelecerem o próprio racional dos respetivos procedimentos concursais.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Baterias e Acumuladores (SIGRBA)**

No que respeita às **contrapartidas financeiras aos SGRU**, a GVB refere que a redação da alínea c) do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 152 -D/2017 necessita de ser reavaliada, uma vez que para o fluxo de resíduos de pilhas e acumuladores

industriais e de baterias de automóvel não há intervenção dos SGRU. Acrescenta, ainda, que à luz do disposto da alínea e) do n.º 1 do artigo 3.º do RGGR, os mesmos não se encontram contemplados na definição de resíduo urbano. Deste modo, consideram que as licenças (em particular as das Entidades Gestoras do fluxo de baterias e acumuladores industriais) deverão clarificar a não aplicabilidade deste preceito e que a legislação deverá ser alterada, através da inclusão da expressão “quando aplicável”.

Relativamente à alocação anual das **verbas em ações de SC&E**, a VALORCAR sugere a redução das percentagens das verbas e a previsão de um aumento gradual ao longo das licenças. A VALORCAR propõe a seguinte alteração de redação ao texto do n.º 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 152 -D/2017, de 11 de dezembro: *“parte da verba destinada a ações de sensibilização, comunicação e educação, referida na alínea h) do n.º 1, é destinada, num mínimo de 5%, a ações de sensibilização, comunicação e educação concertadas entre as Entidades Gestoras do mesmo fluxo específico de resíduos e aprovadas pela DGAE e pela APA, nos termos a definir nas respetivas licenças”*.

No que concerne às **verbas destinadas a SC&E e de I&D**, a GVB concorda integralmente com a existência de verbas mínimas destinadas ao desenvolvimento de ações concertadas entre Entidades Gestoras do mesmo fluxo de resíduos. Considera, ainda, que as verbas afetas aos projetos de I&D poderão ser mais ambiciosas, por forma a colmatar as dificuldades associadas à prospeção de inovações na área e a alcançar resultados palpáveis e que possibilitem o avanço científico, sendo fulcral o apoio da APA e da DGAE na mediação e apoio em SC&E e I&D. A GVB e VALORCAR são a favor da harmonização, com outros fluxos, das percentagens mínimas dos rendimentos anuais a alocar às rubricas de SC&E e de I&D.

No que respeita aos **reportes periódicos no SILIAMB**, a VALORCAR e a GVB consideram que estes devem ser semestrais. A VALORCAR refere que a informação reportada pelas Entidades Gestoras alusivas à colocação no mercado e à recolha de resíduos, em matéria específica sobre a gestão de resíduos de pilhas e acumuladores, deve discriminar as quantidades por tipologia química.

No que respeita ao **Relatório Anual de Atividades**, a GVB refere que é impossível ter as contas aprovadas na data prevista nas alíneas i) e j) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 152 -D/2017, de 11 de dezembro, uma vez que o exercício económico da entidade não coincide com o ano civil, sendo as contas encerradas no dia 31 de março. Tal implica por parte da Entidade Gestora a aprovação das contas até ao final do terceiro mês seguinte ao encerramento do exercício anual, conforme dispõe o n.º 5 do artigo 65.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC). A GVB sugere que, à semelhança do que acontece no âmbito das obrigações declarativas fiscais (artigo 120.º do Código do IRC), estes preceitos legais possam ser interpretados no sentido de ser lícito às Entidades Gestoras apresentarem os documentos referenciados até ao dia 15 do quarto mês seguinte ao encerramento das contas. Sugerem a retificação do referido artigo do UNILEX e, caso não seja possível, mencionam que a questão deve constar na licença, para que a Entidade Gestora não seja prejudicada pelo facto de optar por um período de exercício económico que não corresponde ao ano civil.

A GVB é da opinião que o termo “acionistas” tem estado a ser usado de modo incorreto, sendo que no caso da Entidade Gestora não existem acionistas, apenas sócios (quotistas). No caso das associações (forma jurídica que as Entidades Gestoras também poderão utilizar, como confere no n.º 1 do artigo 11.º do UNILEX) a discrepância torna-se maior, não existindo acionistas/quotistas/sócios, e sim apenas associados.

É entendimento da GVB que as obrigações estabelecidas na alínea m) do artigo 19.º do UNILEX (**inscrição e registo de dados no SIRER**) são somente aplicáveis aos produtores, pelo que é essencial esclarecer o alcance desta disposição. Manifestou que não cabe às Entidades Gestoras realizar as obrigações declarativas dos produtores no SIRER. Neste contexto, considera que a licença deverá somente fazer referência às obrigações e necessidade de registo das Entidades Gestoras e a outras eventuais obrigações na plataforma.

No que respeita à cessação de **contratos celebrados entre a Entidade Gestora e os produtores**, a GVB considera que uma forma de promover a eficiência e a transparência administrativa é permitir que a plataforma **SILIAMB** possa contemplar a possibilidade de se efetuar a cessação dos contratos, transpondo-se essa

possibilidade, como forma de satisfazer o preceituado na alínea p) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 152 -D/2017, para o texto das licenças.

As Entidades Gestoras VALORCAR e GVB sugerem a **constituição de provisões**, não acumuláveis, até uma percentagem mais elevada (por exemplo de 60%) dos gastos do exercício do ano anterior, com o intuito de se fazer face a flutuações dos valores de mercado dos resíduos de baterias e acumuladores durante o exercício.

### Sistema Integrado de Gestão de Veículos em Fim de Vida (SIGVfV)

No que respeita à alocação anual das **verbas em ações de SC&E** para o fluxo relativo aos veículos em fim de vida, a VALORCAR, à semelhança do comentário que efetuou no SIGRBA, sugere a redução das percentagens das verbas e a previsão de um aumento gradual ao longo das licenças. A entidade propõe a seguinte alteração de redação ao texto do n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 152 -D/2017, de 11 de dezembro: *“parte da verba destinada a ações de sensibilização, comunicação e educação, referida na alínea h) do n.º 1, é destinada, num mínimo de 5%, a ações de sensibilização, comunicação e educação concertadas entre as Entidades Gestoras do mesmo fluxo específico de resíduos e aprovadas pela DGAE e pela APA, nos termos a definir nas respetivas licenças”*.

### 9.4. Resumo das Pronúncias do Grupo de Trabalho Alargado

Em conformidade com o Despacho n.º 9876/2021, de 28 de setembro, o Grupo de Trabalho consultou outras entidades para avaliação do modelo de atribuição das licenças relativas a sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos apresentando-se de seguida o resumo das pronúncias das entidades consultadas.

#### Associação Portuguesa De Empresas Petrolíferas (APETRO)

A APETRO salienta que parte da prestação financeira assegurada pelos produtores de óleos novos permite apoiar **projetos de I&D** e desenvolver **ações de SC&E**, nomeadamente:

- a) Parcerias/protocolos de cooperação com entidades e associações envolvidas ao longo do ciclo de vida dos óleos lubrificantes;
- b) Ações de formação que promovam melhores práticas de gestão de óleo usados;
- c) Campanhas de informação ao público em geral;
- d) Projetos de educação ambiental.

A APETRO afirma que as empresas produtoras estão comprometidas em melhorar a ecoeficiência e ecodesing dos óleos lubrificantes novos, maximizando o seu consumo nos processos a que se destinam.

### **Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED)**

Relativamente às **obrigações em matéria de SC&E** existentes nas diferentes licenças das Entidades Gestoras, a APED considera que estas deverão ser revistas com o intuito de aproximar as obrigações das reais necessidades demonstradas por um determinado fluxo no atingimento das metas. A APED entende que não é razoável obrigar uma Entidade Gestora a investir em SC&E quando as metas a que estão obrigadas estão a ser cumpridas, ou mesmo ultrapassadas. Deste modo, considera que as verbas a alocar em SC&E não devem estar dependentes dos volumes de faturação das Entidades Gestoras aos produtores/embaladores, mas antes do diferencial entre os resultados alcançados e as metas a que estão, em cada momento, obrigadas.

### **Associação dos Industriais de Vidro de Embalagem (AIVE)**

Relativamente à definição do modelo dos valores de contrapartida, a AIVE também defende uma determinação diferenciada entre a recolha e a triagem, considerando custos eficientes/otimizadas e um nível de serviço que permita o atingimento das metas.

Por outro lado, a definição das objetivações dos SGRU deverá contar com a participação das Entidades Gestoras, por forma a alcançar a meta global e as metas por material, permitindo um alinhamento com os instrumentos de planeamento

estratégico. Como já referido, sempre que o nível de serviço não permita o alcance das metas, deverá ser dada a possibilidade às Entidades Gestoras de operar em redes de recolha própria.

A AIVE considera importante a revisão da relação estabelecida nas licenças, entre as Entidades Gestoras e o sector HORECA, quando algumas das atuais obrigações (contratos e auditorias) não têm aplicabilidade à luz da atual configuração do SIGRE.

Relativamente às obrigações em matéria de SC&E, estas despesas devem ser flexibilizadas, assumindo um carácter de obrigatoriedade somente quando as Entidades Gestoras não tenham atingido a(s) meta(s) no ano anterior. Não é razoável obrigar uma Entidade Gestora a investir em SC&E quando as metas a que estão obrigadas estão a ser cumpridas, ou mesmo ultrapassadas. Deste modo, as verbas a alocar em SC&E não devem estar dependentes dos volumes de faturação das Entidades Gestoras aos produtores/embaladores, mas antes do diferencial entre os resultados alcançados e as metas a que estão, em cada momento, obrigadas, de modo a não onerar desnecessariamente os aderentes.

### **Associação Portuguesa da Indústria de Plásticos (APIP)**

De modo a que se observem os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, devem os resultados dos procedimentos concursais para seleção dos operadores de gestão de resíduos (Recicladores), ser objecto de publicação nos sítios de internet das Entidades Gestoras.

### **9.5. Posição da APA e da DGAE**

Importa, neste âmbito, alterar o regime sancionatório para que não haja apenas uma contraordenação ambiental para o incumprimento dos requisitos da licença (obrigações da Entidade Gestora), mas que estes sejam diferenciados, adequando-se a classificação da contraordenação à gravidade da infração.

Sugere-se o seguinte em alinhamento com as recomendações do Estudo da Profico:



- Estabelecimento das obrigações das Entidades Gestoras ao nível das metas a cumprir, com definição de metas globais (a médio prazo) e, se necessário e adequado, de metas intermédias (de curto prazo), definindo-se que o seu incumprimento, no âmbito da sua atividade, constitui uma violação das condições da licença e dá lugar à aplicação de penalidades e sanções, atribuídas de acordo com a causa do incumprimento;
- Estabelecimento das obrigações das Entidades Gestoras ao nível dos requisitos de recolha e comunicação de dados às entidades reguladoras, nomeadamente no que se refere ao cumprimento das metas;
- Estabelecimento da obrigatoriedade de sujeição das Entidades Gestoras a auditorias periódicas e medidas de controlo pelas entidades reguladoras.

Relativamente às **ações de SC&E e I&D** e no que respeita aos montantes a afetar, concorda-se com as recomendações do estudo da Profíco, designadamente que *“As exigências relativas aos gastos de SC&E devem ser revistas de forma significativa, através do estabelecimento de diferentes percentagens mediante a análise de cumprimento de metas e valor de faturação”*.

A APA e a DGAE consideram que as despesas de SC&E devem ser flexibilizadas, assumindo um carácter de obrigatoriedade somente quando as Entidades Gestoras não tenham atingido a(s) meta(s) no ano anterior, não devendo os aderentes ser onerados desnecessariamente, uma vez que, se o sistema é manifestamente eficiente, isso deve ser refletido nas prestações financeiras.

Deverá também ser equacionada a possibilidade de, em caso de incumprimento das metas no ano anterior por parte de todas as Entidades Gestoras de um mesmo fluxo, ser obrigatória a afetação de uma verba mínima superior a 30% em ações conjuntas.

Também se considera que uma percentagem específica das verbas a afetar à SC&E e I&D seja obrigatoriamente direcionada para a promoção da prevenção de resíduos.

Considerando que nem sempre as Entidades Gestoras conseguem cumprir com os gastos obrigatórios em I&D, considera-se que deverá ser ponderada a possibilidade para além da concertação das Entidades Gestoras do mesmo fluxo a eventualidade de poderam realizar projetos plurianuais sem necessidade de cumprirem as metas

de gastos anuais, mas assegurando o cumprimento desta obrigação durante o período de vigência da licença.

Tendo em conta que o documento elaborado pela DGAE e a APA relativo aos critérios de elegibilidade das ações de SC&E e I&D resultou de uma consulta alargada a todas as Entidades Gestoras e constitui o consenso que foi possível alcançar após vários meses de debate, considera-se que não deve ser objeto de revisão no contexto da nova geração de licenças.

Relativamente às obrigações de natureza financeira, em particular quanto aos reportes periódicos (periodicidade/conteúdo/formato), harmonização da estrutura do Modelo de cálculo das Prestações Financeiras (MPF) e constituição de reservas e provisões, considera-se o seguinte:

- a) Os reportes intercalares devem ser reduzidos para uma periodicidade semestral, sendo que relativamente ao 2.º semestre este período será reportado através do RAA e R&C, devendo ser considerados outros prazos quando o ano fiscal da Entidade Gestora não coincide com o ano civil. Excecionam-se os fluxos em que se apliquem mecanismos de alocação e compensação em que esta periodicidade será estabelecida de acordo com a necessidade de reporte para a CAGER.
- b) Os conteúdos a abordar no Relatório Anual de Atividades dos vários fluxos, devem ser somente as necessárias e suficientes para verificar o cumprimento das obrigações das licenças, devendo ser remetido para anexo as informações complementares e outras evidências.
- c) Quanto ao conteúdo do reporte periódico da informação financeira, esta deve ser substituída por uma Demonstração de Resultados previsional ao invés da informação sobre rendimentos e gastos operacionais;
- d) As principais variáveis da fórmula de cálculo do MPF devem ser harmonizadas, tendo em conta que existem componentes comuns a todas as Entidades Gestoras;
- e) A sustentabilidade económica e financeira da Entidade Gestora deve ser claramente demonstrada previamente à atribuição das novas licenças, tendo em conta, *inter alia*, as situações que atualmente aguardam decisão das ações

- administrativas, relativamente a pagamentos de valores de compensação determinados pela CAGER;
- f) Deverá ser mantida a obrigatoriedade de comunicação prévia de protocolos/contratos/acordos, atenta a necessidade de verificação da aplicação do quadro estratégico mais global de gestão de fluxos específicos de resíduos;
  - g) A DGAE considera que deverá ser avaliada a possibilidade de criar um regime de isenção de representante autorizado relativamente aos produtores de pequena dimensão;
  - h) Concorde-se que as Entidades Gestoras possam contribuir para a definição das objetivas dos SGRU;
  - i) Considera-se que as novas licenças do SIGRE devem incluir disposições relativas à articulação com o setor HORECA.

Importa salientar que as auditorias externas de certificação do Sistema de Gestão da Qualidade Ambiental (SGQA) e do registo no Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS), não avaliam informação de natureza económico-financeira pelo que não são suficientes para demonstrar a conformidade da atividade da Entidade Gestora relativamente às obrigações previstas na respetiva licença.

Tendo em conta que em 2021 a APA e a DGAE definiram os critérios e procedimento aplicável às auditorias a realizar aos produtores/embaladores, considera-se que a independência e transparência do processo das auditorias a realizar pelas Entidades Gestoras já se encontra devidamente acautelado, não fazendo sentido criar uma *Clearing House*, para esse efeito.

A DGAE e a APA consideram que as obrigações de reporte previstas nos n.º 5 e 6 do artigo 55.º do UNILEX, relativas à conceção ecológica e sustentabilidade de EEE sejam eliminadas, já que estes requisitos se encontram a ser definidos a nível da União Europeia, no âmbito da política de produtos sustentáveis e de forma a não causar distorções de mercado.

Relativamente à **constituição de reservas e provisões**, deve ser ponderada a sua substituição pela figura de excedentes financeiros<sup>6</sup>, já que são os resultados

---

<sup>6</sup> Considera-se, ainda, que deve ficar claro o que se entende por excedentes financeiros e qual a sua finalidade:

transitados que cobrem as situações necessárias, acrescentando que atualmente é difícil a aplicação destes mecanismos nas situações concretas pelos ROC e TOC.

Julga-se ser um tema de especial relevância para o funcionamento do SIGRE o modelo de fixação de VC, sendo necessário que o seu desenho reflita custos eficientes e nível de serviço que permita o atingimento das metas assegurando total transparência e colaboração entre as entidades envolvidas.

---

- finalidade: fazer face a eventuais resultados negativos do exercício; e/ou fazer face a flutuações dos valores de mercado na retoma dos resíduos durante o exercício anual sem a necessidade de alterar, frequentemente, a tabela das prestações financeiras, de modo a evitar a incerteza e instabilidade nos valores a cobrar aos aderentes; e/ou fazer face a gastos extraordinários e/ou imprevistos de outra natureza.

Neste sentido, a norma relativa às provisões (n.º 5, do artigo 11.º) deve ser eliminada, uma vez que as provisões são inerentes à atividade de uma organização com regras contabilísticas próprias e definidas.

## 10. Tema 6 – Conteúdo do Caderno de Encargos

### 10.1. Disposições do UNILEX

#### **Artigo 16.º**

#### **Licenciamento da entidade gestora**

**5** - O requerimento a que se refere o número anterior é acompanhado do caderno de encargos, o qual deve conter pelo menos a seguinte informação:

- a) Estatutos constitutivos;
- b) Quadro de pessoal com a identificação das competências técnicas;
- c) Âmbito temporal e territorial da atividade do sistema integrado;
- d) Detalhe das regras ou regulamentos previstos a serem observados pelos produtores ou embaladores e fornecedores de embalagens de serviço, conforme aplicável, que sejam aderentes da entidade gestora;
- e) Detalhe sobre as regras previstas para divulgar informações relevantes para os produtores ou embaladores e fornecedores de embalagens de serviço, conforme aplicável que sejam aderentes da entidade gestora de forma precisa e oportuna;
- f) Tipos e características técnicas dos produtos ou embalagens, conforme aplicável, abrangidos;
- g) Previsão das quantidades de produtos ou embalagens, conforme aplicável, a colocar no mercado pelos produtores, embaladores e fornecedores de embalagens de serviço aderentes, anualmente, por categoria e/ou tipo de material, conforme aplicável, e respetivos pressupostos;
- h) Previsão das quantidades de resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável a recolher ou retomar, anualmente, por categoria e/ou tipo de material, conforme aplicável, e respetivos pressupostos;
- i) Metas e objetivos de gestão a atingir anualmente;
- j) Definição e estruturação da rede de recolha e sua evolução, com a identificação, quando possível, dos diferentes intervenientes e a respetiva estimativa da quantidade de resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, recolhidos;

**Artigo 16.º (cont.)**  
**Licenciamento da entidade gestora**

*j) Definição e estruturação da rede de recolha e sua evolução, com a identificação, quando possível, dos diferentes intervenientes e a respetiva estimativa da quantidade de resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, recolhidos;*

*k) Modo como propõe assegurar o correto tratamento dos resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, incluindo o acompanhamento técnico das operações de gestão de resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, e a promoção das melhores tecnologias disponíveis;*

*l) Condições de articulação com os diferentes intervenientes no sistema e o modo como se propõe assegurar a gestão dos resíduos de produtos ou embalagens, conforme aplicável;*

*m) As condições de articulação com outras Entidades Gestoras licenciadas para o mesmo fluxo específico de resíduos e para outros fluxos específicos de resíduos, designadamente tendo em vista evitar a dupla cobrança de prestações financeiras devidas aos sistemas integrados e a duplicação de custos, nomeadamente com auditorias.*

## 10.2 Recomendações do Estudo da Profico

*De acordo com o n.º 5 do artigo 16.º o caderno de encargos a elaborar e a submeter pela EG deve conter a seguinte informação mínima:*

- a) Estatutos constitutivos;*
- b) Quadro de pessoal com a identificação das competências técnicas;*
- c) Âmbito temporal e territorial da atividade do sistema integrado;*
- d) Detalhe das regras ou regulamentos previstos a serem observados pelos produtores ou embaladores e fornecedores de embalagens de serviço, conforme aplicável, que sejam aderentes da entidade gestora;*
- e) Detalhe sobre as regras previstas para divulgar informações relevantes para os produtores ou embaladores e fornecedores de embalagens de serviço que sejam aderentes da entidade gestora, de forma precisa e oportuna;*
- f) Tipos e características técnicas dos produtos ou embalagens, conforme aplicável, abrangidos;*
- g) Previsão das quantidades de produtos ou embalagens, conforme aplicável, a colocar no mercado nacional, pelos produtores aderentes, anualmente, por categoria e/ou tipo de material, conforme aplicável, e respetivos pressupostos;*
- h) Previsão das quantidades de resíduos de produtos ou de embalagens a recolher ou retomar, anualmente, por categoria e/ou tipo de material, conforme aplicável, e respetivos pressupostos;*
- i) Metas e objetivos de gestão a atingir anualmente;*
- j) Definição e estruturação da rede de recolha e sua evolução, com a identificação, quando possível, dos diferentes intervenientes e a respetiva estimativa da quantidade de resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, recolhidos;*
- k) Modo como propõe assegurar o correto tratamento dos resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, incluindo o acompanhamento técnico das operações de gestão de resíduos de produtos ou de embalagens, conforme aplicável, e a promoção das melhores tecnologias disponíveis;*
- l) Condições de articulação com os diferentes intervenientes no sistema e o modo como se propõe assegurar a gestão dos resíduos de produtos ou embalagens, conforme aplicável;*
- m) As condições de articulação com outras Entidades Gestoras licenciadas para o mesmo fluxo específico de resíduos e para outros fluxos específicos de resíduos, designadamente tendo em vista evitar a dupla cobrança de prestações financeiras devidas aos sistemas integrados e a duplicação de custos, nomeadamente com auditorias.*

### 10.3 Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras

#### Sistema Integrado de Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens (SIGRE)

As três entidades gestoras sugerem uma definição prévia na legislação, do caderno de encargos por fluxo, com requisitos pré-definidos segregados por âmbito urbano e não urbano com uma estrutura comum de forma a ser previamente conhecido por todos os intervenientes.

Adicionalmente consideram que deveria constar da legislação enquadradora como anexo um caderno de encargos tipo, de forma a, por um lado tornar mais expedita a sua análise pelas entidades competentes, e por outro lado harmonizar os requisitos necessários para a demonstração da capacidade técnica e financeira das candidaturas.

Sobre esta matéria as três Entidades Gestoras propõem que o **caderno de encargos** para os fluxos RE, REEE e RPA incluam os seguintes elementos:

- a) Constituição acionista da Entidade Gestora, modelo organizacional e equipa técnica;
- b) Projeção de mercado novo e respetiva quota de mercado da Entidade Gestora;
- c) Projeção da produção de resíduos e respetiva quota de recolha e tratamento;
- d) Proposta e projeção de evolução das redes próprias de recolha de resíduos;
- e) Objetivos de reutilização, reciclagem e restantes formas de valorização;
- f) Proposta de modelo económico e respetiva prestação financeira;
- g) Entrega de comprovativo de depósito caução ou garantia financeira;
- h) Documento de aceitação de todas as regras previstas no Despacho e as veiculadas pela APA, pela DGAE e pela *Clearing House* durante o período da licença.

No que diz respeito aos **planos estratégicos (plurianuais) de CS&E, I&D e Prevenção**, consideram as três Entidades Gestoras o seguinte:

- a) Devem ser pré-definidos os requisitos para a elaboração dos planos e para o período de vigência da licença;



- b) Os planos plurianuais devem ser apresentados num primeiro momento, aquando da submissão do caderno de encargos, sendo que os planos anuais devem ser exigidos durante o período de vigência da licença.

### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens e Medicamentos (SIGREM)**

A VALORMED comunicou estar de acordo com o estabelecido no n.º 5 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, não tendo nada a acrescentar.

### **Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens em Agricultura (VALORFITO)**

A SIGERU não emitiu pronúncia no contexto do tema 6.

### **Sistema Integrado de Gestão de Óleos Novos e Óleos Usados (SIGOU)**

A SOGILUB não se pronunciou sobre as matérias do tema 6.

### **Sistema Integrado de Gestão de Pneus Usados (SGPU)**

A VALORPNEU considera que o **caderno de encargos** deverá ser a base para a fixação das condições estabelecidas das licenças das Entidades Gestoras.

Adicionalmente refere que concorda com o estabelecido no n.º 5 do artigo 16.º do UNILEX, sugerindo que seja complementado pelos requisitos que venham a ser identificados como estando em falta.

Referiu adicionalmente que entregou à APA e à DGAE, em 13 de agosto de 2021, o caderno de encargos para o novo período de licenciamento, 2022-2026, sugerindo que este documento sirva de referência.

## Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (SIGREEE)

Sobre o **caderno de encargos**, o Electrão e a ERP propõem que o seu conteúdo tenha os seguintes elementos (RE, REEE e RPA):

- a) Constituição acionista da Entidade Gestora, modelo organizacional e equipa técnica;
- b) Projeção de mercado novo e respetiva quota de mercado da Entidade Gestora;
- c) Projeção da produção de resíduos e respetiva quota de recolha e tratamento;
- d) Proposta e projeção de evolução das redes próprias de recolha de resíduos;
- e) Objetivos de reutilização, reciclagem e restantes formas de valorização;
- f) Proposta de modelo económico e respetiva prestação financeira;
- g) Entrega de comprovativo de depósito caução ou garantia financeira;
- h) Documento de aceitação de todas as regras previstas no Despacho e as veiculadas pela APA, pela DGAE e pela *Clearing House* durante o período da licença.

A E-Cycle chama a atenção para o seguinte:

- 1) O artigo 16.º do UNILEX não estabelece qualquer o procedimento da renovação da licença, à exceção do n.º 9 que determina o prazo de parecer para renovação de licença, 90 dias consecutivos;
- 2) A necessidade de prever uma disposição transitória para a renovação das licenças, incluindo por exemplo a referência aos documentos que devem ser anexados.

## Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Pilhas e Acumuladores (SIGRPA)

Sobre o **caderno de encargos**, o Electrão e a ERP propõem que o seu conteúdo para os fluxos RE, REEE e RPA tenha os seguintes elementos:

- a) Constituição acionista da Entidade Gestora, modelo organizacional e equipa técnica;
- b) Projeção de mercado novo e respetiva quota de mercado da Entidade Gestora;
- c) Projeção da produção de resíduos e respetiva quota de recolha e tratamento;

- d) Proposta e projeção de evolução das redes próprias de recolha de resíduos;
- e) Objetivos de reutilização, reciclagem e restantes formas de valorização;
- f) Proposta de modelo económico e respetiva prestação financeira;
- g) Entrega de comprovativo de depósito caução ou garantia financeira;
- h) Documento de aceitação de todas as regras previstas no Despacho e as veiculadas pela APA, pela DGAE e pela *Clearing House* durante o período da licença.

### **Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Baterias e Acumuladores (SIGRBA)**

A VALORCAR e GVB não enviaram comentários relativamente ao tema 6.

### **Sistema Integrado de Gestão de Veículos em Fim de Vida (SIGVFV)**

A VALORCAR não emitiu pronúncia no contexto do tema 6.

## **10.4. Resumo das Pronúncias do Grupo de Trabalho Alargado**

Em conformidade com o Despacho n.º 9876/2021, de 28 de setembro, o Grupo de Trabalho consultou outras entidades para avaliação do modelo de atribuição das licenças relativas a sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos apresentando-se de seguida o resumo das pronúncias das entidades consultadas.

### **Associação Portuguesa De Empresas Petrolíferas (APETRO)**

A APETRO refere que está de acordo com a posição da SOGILUB relativamente ao conteúdo do **caderno de encargos**, salientando que aquando da submissão da candidatura à licença atribuída em 2021, a SOGILUB já agiu em conformidade quanto ao conteúdo do caderno de encargos.

### **Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED)**

A APED menciona não ter comentários sobre o conteúdo do caderno de encargos.

## 10.5. Posição da APA e da DGAE

A APA e a DGAE concordam com as recomendações do estudo da Profico relativamente ao conteúdo do caderno de encargos, considerando-se, contudo, “as licenças devem incluir os requisitos complementares que se afigurem necessários para garantir o adequado funcionamento, operação e controlo das EG em cada um dos fluxos.”

## 11. Propostas de alteração legislativa ao UNILEX

Na sequência da consulta efetuada, várias Entidades Gestoras identificaram necessidade de alterações legislativas, que se sistematizam de seguida:

<b>Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro</b>	<b>Proposta de alteração</b>
Artigo 2.º	<p><u>VALORPNEU</u></p> <p>É sugerida a introdução da definição de “recauchutagem”, com a seguinte redação: operação de reconstrução de pneus ou de pneus usados, mediante a aplicação de técnicas de aproveitamento da estrutura resistente do pneu, tornando-os novamente aptos para circulação, considerando-se uma operação de prevenção quando realizada em pneus que não se constituem resíduo (recauchutagem nominativa) ou uma operação de preparação para reutilização se realizada em pneus usados (recauchutagem não nominativa).</p>
Artigos 3.º, n.º 1 [definições] e 21.º do UNILEX e Licenças	<p><u>GRUPO SIGRE</u></p> <p>Sugerem a alteração destes artigos para refletir um alargamento do âmbito SIGRE à gestão de embalagens não urbanas, com a definição do modelo base do sistema de gestão integrado (previamente à apresentação de Cadernos de Encargos).</p> <p>Propõem a revisão do âmbito do SIGRE (resíduos urbanos de embalagens) de forma a incluir artigos não embalagem que permitam explorar sinergias de retoma, como por exemplo os fluxos dos sacos de lixo, do papel não-embalagem (jornal, papel de escrita, folhetos, revistas) e dos fluxos de embalagens de plástico de utilização única incluídos na Diretiva SUP.</p>
Artigos 7.º e 10.º do UNILEX /	<p><u>ELECTRÃO/SOCIEDADE PONTO VERDE</u></p>

Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro	Proposta de alteração
introdução de novo artigo	Sugerem a consagração do regime de self-compliance de embaladores para dedução das embalagens usadas geridas autonomamente à responsabilidade declarativa de colocação no mercado no âmbito do SIGRE, por tipologia de embalagem, material e fluxo (urbano e não urbano).
Artigo 9.º, n.º 7	<p><u>VALORCAR</u></p> <p><i>O disposto no n.º 7 não é aplicável no caso específico dos fluxos de embalagens e resíduos de embalagens, de pilhas e acumuladores e resíduos de pilhas e acumuladores automóveis e industriais e de veículos e veículos em fim de vida.</i></p>
Artigo 12.º	<p><u>GVB e VALORCAR</u></p> <p>Sugerem a constituição de provisões, não acumuláveis, até uma percentagem mais elevada (por exemplo de 60%) dos gastos do exercício do ano anterior.</p>
Artigo 12.º, n.º 1, alínea c)	<p><u>GVB</u></p> <p>Dado que para o fluxo de resíduos de pilhas e acumuladores industriais e de baterias de automóvel não há intervenção dos SGRU, sugere a alteração da legislação no sentido de incluir a expressão “quando aplicável” (como, por exemplo, na alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º).</p>
Artigo 12.º, n.º 3	<p><u>VALORCAR</u></p> <p><i>Parte da verba destinada a ações de sensibilização, comunicação e educação, referida na alínea h) do n.º 1, é destinada, num mínimo de 5 %, a ações de sensibilização, comunicação e educação concertadas entre as Entidades Gestoras do mesmo fluxo específico de resíduos e aprovadas pela DGAE e pela APA, I.P., nos termos a definir nas respetivas licenças.</i></p> <p><u>Electrão e SPV</u></p> <p>Relativamente às verbas a afetar em SC&amp;E e I&amp;D, sugeriram a manutenção dos valores máximos de 7,5% (SC&amp;E) e de 2% (I&amp;D), para a vigência da licença, em vez de uma base anual.</p> <p><u>Electrão, SPV e Novo Verde</u></p> <p>Propõem que as verbas a afetar em SC&amp;E e de I&amp;D devem ser consideradas para o horizonte temporal da licença.</p>
Artigo 13.º	<p><u>VALORPNEU</u></p> <p>É proposta a inclusão da definição “centro de recolha de resíduos”, com a seguinte redação:</p> <p><i>centro de recolha de resíduos</i> – o local onde os resíduos de fluxos específicos são depositados e onde se procede à armazenagem e/ou triagem preliminares</p>

<b>Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro</b>	<b>Proposta de alteração</b>
	<p>desses resíduos para posterior encaminhamento para tratamento, e que integra a rede de recolha dos sistemas integrados ou individuais de gestão. Sugere que as figuras de “centro de recolha” e “ponto de recolha” devem igualmente ser incluídas na licença da VALORPNEU.</p>
Artigo 14.º	<p><u>AGEFE</u></p> <p>Este artigo deve ser alterado por forma a eliminar a visible fee, acomodando, assim, a vontade manifestada pela maioria das entidades consultadas e pelo próprio estudo realizado pela Profico.</p>
	<p><u>DGAE e AGEFE</u></p> <p>São propostas alterações aos artigos 7, 8 9, 10 e 11, em específico com as seguintes redações:</p> <p>7 - Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 9 e 10, os produtores, e distribuidores <u>e comerciantes</u> de pneus discriminam ao longo da cadeia até ao consumidor final, <del>nas transações entre operadores económicos,</del> num item específico a consagrar na respetiva fatura, o valor correspondente à prestação financeira fixada a favor da entidade gestora.</p>
Artigo 14.º	<p>8 - <del>No caso específico do fluxo de pneus e pneus usados, a obrigação prevista no número anterior aplica-se também nas transações com o consumidor final.</del> <u>No caso específico do fluxo de pilhas portáteis, os produtores, distribuidores ou comerciantes não podem discriminar na fatura o valor correspondente à prestação financeira fixada a favor da entidade gestora.</u></p>
	<p>9 — <del>O disposto no n.º 7 não é aplicável no caso específico do fluxo de embalagens e resíduos de embalagens.</del> <u>Os produtores de óleos podem ser dispensados do pagamento da prestação financeira, através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, quando esses óleos sejam totalmente consumidos nos processos a que se destinam.</u></p>
	<p>10 — <del>No caso específico do fluxo de pilhas portáteis, os produtores e distribuidores não podem discriminar na fatura, ao longo da cadeia até ao consumidor final, o valor correspondente à prestação financeira fixada a favor da entidade gestora.</del></p>

<b>Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro</b>	<b>Proposta de alteração</b>
	<p><del>11 — Os produtores de óleos podem ser dispensados do pagamento da prestação financeira, através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente, quando esses óleos sejam totalmente consumidos nos processos a que se destinam.</del></p>
Artigo 14.º, n.º 7	<p>APED</p> <p>Propõe a revogação deste ponto do artigo 14.º, uma vez que a medida não constitui uma obrigação a nível da UE e, como tal, não se encontra fundamentação para a manutenção deste requisito no UNILEX, nem mesmo para o caso dos pneus.</p>
Artigo 16.º	<p><u>Electrão, SPV e Novo Verde</u></p> <p>A legislação deve prever que as Entidades Gestoras possam operar com redes de recolha própria sempre que o nível de serviço dos SGRU não permita o alcance das metas.</p>
Artigo 20.º, n.º 8	<p><u>VALORPNEU</u></p> <p>A VALORPNEU assinalou os impactos nefastos para o SGPU do facto de o procedimento seguido pela APA relativamente ao registo de produtores no SILiAmb diferenciar produtores da UE com NIF estrangeiro de outros produtores da UE que têm NIF português (geralmente começado por “98”), impossibilitando a manutenção do seu registo no SILiAmb, sem recurso ao representante autorizado, limitação que levanta reservas à entidade gestora no diz respeito a um tratamento desigual entre produtores.</p> <p>Para além dos impactes económicos e financeiros na VALORPNEU que resultaria do facto de produtores da UE com NIF estrangeiro entenderem não se registar no SILiAmb através de representante autorizado e consequentemente assistir-se à dispersão, por centenas de distribuidores, do ecovalor que atualmente é assumido voluntariamente por um número concentrado de produtores responsáveis, assistiríamos a uma enorme perda de eficiência no processo burocrático, transferindo para cada um das centenas de distribuidores a necessidade de registo e declaração no SILiAmb e de adesão à entidade gestora, associada a todas as obrigações que daí decorrem.</p> <p>Acresce que, o tipo de informação que o representante autorizado deve declarar relativamente aos distribuidores nacionais - a divulgação da</p>

<b>Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro</b>	<b>Proposta de alteração</b>
Artigo 54.º, n.º 4	<p>identidade dos distribuidores do produtor e as respetivas quantidades - configura no entendimento da VALORPNEU, segredo do negócio do produtor, daí que se entenda que, neste enquadramento, devam ser declaradas as quantidades totais de produtos vendidos aos distribuidores nacionais na sua globalidade, não se entendendo que essa informação abarque a identificação a quem, individualmente, são vendidos os produtos. Desta forma, solicita A alteração, em conformidade, do n.º 8 do artigo 20.º do UNILEX.</p> <p><u>VALORPNEU</u></p> <p>É proposto um aditamento ao artigo 54.º, n.º 4, alínea d) da seguinte redação:</p> <p>“4 – São proibidas: .....</p> <p>d) A recolha e receção de pneus usados por operadores de gestão de resíduos que não atuam ao abrigo de um contrato com os respetivos sistemas individuais ou integrados de gestão previstos no n.º 1 do artigo 7.º.”.</p> <p>Esta sugestão tem como objetivo não perder o “radar” dos pneus usados, de assegurar a manutenção de um efetivo controlo na sua recolha e reciclagem e as respetivas metas nacionais, pelo que considera que a armazenagem e o encaminhamento dos pneus usados deverão realizar-se no âmbito dos sistemas individuais ou integrados de gestão previstos. É previsível que, a par do decréscimo de pneus usados que venham a ser gerados (mercê da forte recessão dos veículos colocados no mercado verificada nos últimos anos) e do aumento de capacidade de reciclagem de pneus que se verificou recentemente, outros operadores de tratamento, com uma hierarquia mais baixa na gestão de resíduos, venham a tentar utilizar todos os mecanismos para obterem pneus usados para as suas unidades, desviando-os do controlo da entidade gestora e também colocando em causa as metas estabelecidas.</p>
Artigo 55.º, n.ºs 5 e 6	<p><u>AGEFE, AIMMAP e ANIMEE</u></p> <p>Recomendam remeter as matérias referentes à conceção ecológica e sustentabilidade de EEE para regulamentação europeia sobre a matéria, e propõem a eliminação das obrigações de reporte previstas nos n.º 5 e 6 do artigo 55.º.</p>



**Decreto-Lei n.º  
152-D/2017, de  
11 de dezembro**

**Proposta de alteração**

Artigo 55.º,  
n.ºs 5 e 6

DGAE

A DGAE propõe a eliminação dos n.ºs 5 e 6 do artigo 55.º:

~~5—Os fabricantes nacionais de EEE devem evidenciar à APA, I.P., e à DGAE, até 30 de abril de cada ano, as medidas tomadas no ano anterior para cumprimento do disposto no n.º 3, com o devido respeito pelo segredo comercial, industrial ou relativo à propriedade científica, e de acordo com o modelo a ser publicitado nos respetivos sítios na Internet.~~

~~6—Os fabricantes internacionais de EEE devem evidenciar à APA, I.P., e à DGAE, através de formulário, a definir por portaria do Governo, as medidas tomadas no ano anterior para cumprimento do disposto no n.º 3, sem prejuízo dos direitos de propriedade intelectual e industrial.~~

VALORCAR

Sugere a alteração da legislação tendo em vista permitir a entrega de resíduos de pilhas e acumuladores automóveis ou industriais por particulares (não inscritos no SILIAMB) nos centros da rede VALORCAR.

## OUTROS TEMAS REFERIDOS

### Resumo das Pronúncias das Entidades Gestoras

Além dos temas inicialmente identificados, foram ainda enviados pelas Entidades Gestoras contributos para outros temas, que mereceram a melhor atenção e serão tidos em boa conta em trabalhos futuros a realizar pela APA e pela DGAE.

Assim, apresenta-se a seguir, de forma muito resumida e identificando a sua proveniência, os temas a que se referem esses contributos:

- a) O **SGPU** faz referência ao **produtor do resíduo** (pneus usados), à **definição de "Recauchutagem"**, à **relação da Valorpneu com os recauchutadores**, aos **pneus usados fora do alcance da Entidade Gestora** e sobre o **registo de produtores** (num sentido lato);
- b) O **SIGOU** faz referência ao **registo de produtores** (especificamente no que concerne ao Representante Autorizado), à clarificação da **definição de Produtor de Óleos Novos**, ao **reconhecimento do registo EMAS** para efeitos de dispensa de auditoria dos aspetos técnico-ambientais, à **agilização dos termos de renovação de licença** (com vista a possibilitar a mera celebração de adenda com os intervenientes-chave do SIGOU – PrON e PrOU);
- c) O SIGREEE (ERP Portugal, Electrão e e-Cycle) faz referência à possibilidade de aplicar aos REEE não perigosos a nova obrigação para quem recolhe REEE e a alterações ao UNILEX noutros artigos;
- d) O **SIGRPA** faz referência à **informação reportada pelas Entidades Gestoras** - relativa à colocação no mercado e à recolha de resíduo, que deve discriminar as quantidades por tipologia química (GVB), à **periodicidade semestral do reporte do SILIAMB** (Valorcar e GVB), ao **ano civil** (GVB) e, sobre o **MAC/CAGER**, considera que
  - Devem ser priorizadas as compensações mássicas em sede de alocação de quantidades de resíduos entre Entidade Gestora com frequência trimestral (particularmente no SIGRE), reduzindo a expressão da compensação financeira, que deverá ter frequência anual, diminuindo os pontos de contacto e eventual litígio entre Entidade Gestora concorrentes.

- As funções da CAGER estão limitadas a um mecanismo de alocação e compensação, porque foi este o princípio que levou à sua constituição. É necessário constituir uma verdadeira *clearing house*.
- Tem de haver uma maior ligação entre as Licenças atribuídas e a adesão estrita às regras definidas pela CAGER. Só pode ser licenciada a Entidade Gestora que aceite as regras de funcionamento do fluxo de resíduos em causa.
- As regras base de compensação e alocação deverão ser parte integrante do Caderno de Encargos associado à Licença a que as Entidade Gestora se candidatam.
- A CAGER deve ter outros poderes, como o cálculo do mercado potencial, resolução de reclamações e auditoria.

## Resumo das Pronúncias do GT Alargado

Além dos temas inicialmente identificados, foram ainda enviados contributos para outros temas, que, tiveram a nossa melhor atenção e serão tidos em boa conta em trabalhos futuros a realizar pela APA e pela DGAE.

Apresenta-se a seguir um pequeno resumo desses contributos.

A nível **geral**:

- a) No que concerne à possibilidade de **redução do trabalho administrativo das Entidades Gestoras** é sugerida a **alteração da periodicidade do reporte no SILIAMB**, passando a mesma a ser semestral e, também que, aquando da **atribuição de novas licenças**, poderia ser evitada a obrigação de renovação dos contratos com produtores e centros;
- b) Os **objetivos** e obrigações a fixar para os diferentes fluxos específicos de resíduos deverão estar em sintonia com as **metas estabelecidas nas Diretivas** europeias respetivas, **sem antecipação de prazos ou obrigações** e estas metas só poderão ser diretamente impostas às Entidades Gestoras a quem foi concedida a responsabilidade operacional, para além da responsabilidade financeira, refletida no estabelecimento e real operação da(s) rede(s) de recolha;

- c) Em matéria de **marcação de produtos/embalagens**, quaisquer eventuais medidas a definir, designadamente em termos de **regras de separação/deposição**, deverão estar alinhadas com a perspetiva da UE, de modo a salvaguardar a livre circulação de produtos/embalagens no mercado interno;
- d) O **âmbito das licenças** das Entidades Gestoras deverá estar claramente delimitado, em sintonia com as diretrizes da UE e com o ordenamento jurídico nacional, de modo a possibilitar a correta interpretação das normas por parte dos **operadores económicos**. Já os **custos a suportar** por estes devem ser os necessários ao cumprimento das obrigações em matéria de RAP, mediante fundamentação das obrigações do ponto de vista económico e ambiental. Deverão ser evitados todos os custos de contexto que não apresentem mais-valia demonstrada para o processo, **fixados de forma transparente** e com a **delimitação clara de responsabilidades** para as Entidades Gestoras, produtores/embaladores, sistemas municipais e/ou operadores de gestão de resíduos, consoante o fluxo específico em causa.

Sobre o **relatório final da Profico** do “Estudo de avaliação do previsto no artigo 99.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2021, de 11 de dezembro”, que foi disponibilizado como elemento de suporte à consulta efetuada:

- e) Constata-se que o relatório **não traduz o atual quadro jurídico em vigor**, em particular no que respeita à evolução legislativa ocorrida em 2021 (cf. Lei n.º 51/2021, de 10 de agosto), pelo que as referidas conclusões deverão ser objeto de reavaliação;
- f) É **inconsequente para a consulta promovida**, dada a sua desatualização e insipiência face aos temas ali tratados, uma vez que i) se debruça apenas sobre a realidade dos sistemas integrados nos anos 2017 e 2018, ii) não reflete os problemas decorrentes do âmbito das licenças (classificação das embalagens) em 2019, que motivaram o Relatório Final do Estudo 5615 e as suas recomendações no âmbito do SIGRE, iii) não acomoda as alterações legislativas promovidas pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2020 de 10 de dezembro ao UNILEX, iv) teve por base a versão preliminar do guia para a aplicação dos

requisitos gerais mínimos para os regimes de RAP elaborado pela EUNOMIA para a Comissão Europeia (CE) e não a versão final do documento disponibilizada em maio de 2021, v) não analisa a entrada de outros sistemas de gestão de embalagens já considerados na legislação nacional (SDR e Reutilização), nem a necessária compatibilização entre estes sistemas.

- g) De registar, de forma positiva, a **concordância com o Estudo sobre o reforço e a melhoria das ações de monitorização e a necessidade de uma reavaliação sistemática do desempenho do sistema em termos da sua eficácia**, bem como sobre a importância de investirem na **inovação e nas ações de sensibilização**, e finalmente sobre a **transparência relativamente à rastreabilidade financeira da faturação relativa ao ecovalor**;

Sobre o **SIGRE** deve assegurar-se:

- a) A **definição clara e universal na Classificação de Embalagens**;
- b) **Mecanismos de quantificação das embalagens** colocadas no mercado - Fonte de estimativa do Placed on Market;
- c) Uma real **responsabilização das Entidades Gestoras** pelas **metas de reciclagem**;
- d) Uma efetiva **regulação e supervisão do SIGRE**.

Sobre o "**Estudo relativo à avaliação da aplicação do modelo de atribuição de licenças para Entidades Gestoras de sistemas integrados de gestão de fluxos específicos de resíduos, nas vertentes ambiental e económico-financeira**", é referido:

- a) Considera-se que **não aborda as especificidades dos SDR para embalagens de Bebidas**, apresentando apenas escassas referências ao sistema alemão e a estudos realizados para França e Bélgica, que não refletem a realidade dos vários sistemas em funcionamento na Europa (EU 28 + EFTA), nomeadamente na Croácia, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Islândia, Lituânia, Países Baixos, Noruega e Suécia:

- b) **Não reflete as especificidades dos SDR para embalagens de bebidas**, não apresentando ao nível das recomendações e conclusões qualquer referência a estes sistemas;
- c) O estudo não reúne condições de apreciação, uma vez que a realidade 2019 e 2020 é omissa e, de facto, nesses anos a queda das metas é extremamente expressiva, pelo que se torna imperioso uma profunda reformulação do ESTUDO, para que consigamos nesta segunda geração de licenças atingir as metas ambientais a que Portugal está obrigado e que o estudo não tem as condições que o Despacho de criação do GT exige, não contemplando questões cruciais para o bom desempenho do setor, para a robustez das empresas portuguesas e para uma gestão ambientalmente correta e que respeite a saúde dos cidadãos.

Sobre o futuro **Sistema de Depósito** A visão dos embaladores está, na generalidade em linha com os princípios orientadores e as recomendações fundamentais apresentados no “Estudo com recomendações para a definição do modelo económico e regulatório do futuro sistema de depósito de embalagens de bebidas em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio”, realizado para a Agência Portuguesa do Ambiente pela 3DRIVERS/NOWA.

- a) Assinalamos e reforçamos ainda os contributos recentemente apresentados pela SDR Portugal, no âmbito da reunião para a reflexão conjunta promovida pela Senhora Secretária de Estado do Ambiente e pelo Senhor Secretário de Estado do Comércio no passado mês de outubro, com vista à consolidação da arquitetura do Sistema de Depósito a ser concretizado.

Sobre as **licenças das Entidades Gestoras**, mas concretamente no **âmbito da gestão de resíduos urbanos**, existe a necessidade de alguma clarificação de conceitos e responsabilidades em matéria de gestão de resíduos e, como tal, aguarda a APED, com expectativa as conclusões do estudo previsto no Despacho 5615/2020.

Sobre as **Metas e Objetivos de Gestão** considera-se que os produtores não são os responsáveis únicos pelo cumprimento das metas e objetivos nacionais para gestão dos resíduos. A prossecução de tais metas é e será sempre um desígnio cuja

responsabilidade é partilhada por todos os intervenientes, inclusive pelo Estado, designadamente no que respeita à fiscalização adequada das obrigações de todos os intervenientes e à urgência no combate ao mercado paralelo dos resíduos. Não sendo os únicos responsáveis, os produtores não podem ser os únicos objetivamente responsabilizados pelo cumprimento (ou incumprimento) daquelas metas e objetivos. Por isso, as licenças não devem ser utilizadas como veículo para que o Estado coloque na esfera dos produtores a responsabilidade exclusiva pelo cumprimento das metas e objetivos nacionais.

Considera, ainda, a AIVE que os objetivos e obrigações a fixar para os diferentes fluxos específicos de resíduos deverão estar em sintonia com as metas estabelecidas nas Diretivas europeias respetivas, sem antecipação de prazos ou obrigações.

Sobre a **Visible Fee**, considera-se que esta constitui um ónus desproporcionado e desnecessário, com frequência impossível de praticar. A própria PROFICO, nas conclusões do seu Relatório, confirma não haver evidência de mais-valia económica ou ambiental da obrigação de Visible Fee. Não existe sequer certeza quanto a uma eventual vantagem ambiental resultante da sensibilização que a presença do VF possa afinal trazer. Nestas circunstâncias, que confirmam o que sempre afirmámos, a AGEFE não pode deixar de apelar, uma vez mais, para a que a obrigação de Visible Fee deixe de constar da legislação.

Sobre a **atuação das Entidades Gestoras**, considera a AEPSA que existem graves problemas de compliance e de concorrência na atuação das Entidades Gestoras, pelo é desejável a modalidade de **concurso público para a atribuição de licenças**, como acontece em outros países. Considera ainda esta entidade que é **desejável que a segregação de interesses cruzados entre os órgãos sociais e as entidades em Responsabilidade Alargada do Produtor (RAP) seja supervisionada** por uma comissão de ética à semelhança de outras funções públicas, pois o desempenho da gestão do ecovalor pago pelo consumidor assume carácter parafiscal, o que se deve equiparar a princípios de gestão pública, entenda-se, transparente.

## Consulta à AdC e ERSAR

Mais estava prevista ainda a consulta, em razão da matéria, da Autoridade da Concorrência (AdC) e da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), tendo sido remetidos os seguintes ofícios, que constam no Anexo V:

- e) AdC – ofício S074374-202112-DRES-DFEMR, de 21 de dezembro; e
- f) ERSAR – ofício S075508-202112-DRES-DFEMR, de 21 de dezembro.

## Parecer da AdC

### 1. EG Unifluxo versus Multifluxos

*A questão relativa a esta matéria é se cada EG deverá estar licenciada para apenas um fluxo específico de resíduos (unifluxo) ou mais do que um (multifluxos). A este respeito, há EG que defendem que a redação do n.º 2 do artigo 11.º do UNILEX é relativamente estanque quando se refere ao conceito de «produtores do produto» (na definição que lhe é dada pela própria UNILEX, cfr. al. rr) do artigo 3.º), entendendo que esta expressão rejeita a existência de EG multifluxos. Recorda-se que, atualmente, existem EG licenciadas para um fluxo específico (Sociedade Ponto Verde, Novo Verde, Valormed, Valorfito/Sigeru, Sogilub, Valorpneu, e-Cycle e GVB) e outras licenciadas para a gestão de mais do que um fluxo específico de resíduos (Electrão, ERP Portugal e Valorcar). Associada a esta matéria está a Constituição da EG.*

A AdC já no passado se pronunciou sobre uma questão relacionada com descontos multi-produto por uma Entidade Gestora que geria três fluxos em simultâneo, nomeadamente no parecer sobre o modelo de prestações financeiras da Amb3E (enviado à APA pelo nosso ofício S-AdC/2018/1997, de 16/08/2018). Salvaguardadas as questões concorrenciais relacionadas com possíveis práticas no quadro de posições dominantes, a AdC não se opôs à prática de descontos multiproduto que fossem justificáveis em razões de eficiência e poupança. O mesmo raciocínio se aplica ao exercício da gestão de mais do que um fluxo por uma mesma Entidade Gestora.

De facto, verifica-se que os produtores em geral, ainda que predominantemente produzam um determinado resíduo, podem produzir outros resíduos (e.g. quase todos os produtores produzem resíduos de embalagens porque os produtos, para efeitos de comercialização, são acondicionados em embalagens). Sendo os produtores originadores de vários fluxos



de resíduos coloca-se a possibilidade de existirem sinergias e eficiências na gestão de mais do que um fluxo por uma mesma Entidade Gestora.

Do ponto de vista do direito da concorrência não se identificam razões à partida para impedir que uma Entidade Gestora integre a gestão de mais do que um fluxo, sem prejuízo da possível aplicação das normas concorrenciais em relação às posições dominantes e às práticas contratuais que possam excluir a concorrência (e.g. descontos de fidelização por empresas com posição dominante).

A imposição de uma regra que determinasse que cada EG deveria estar licenciada para apenas um fluxo específico de resíduos poderia resultar numa barreira à entrada e à expansão, podendo ser também questionável do ponto de vista da eficiência económica.

## **2. Ano fiscal vs. ano civil**

*O exercício económico de uma EG não coincide com o ano civil, cujas contas são encerradas a 31 de março (cfr. certidão comercial permanente do registo comercial acessível através do código de acesso 2582-8520-3067). Por conseguinte, a aprovação de contas dessa EG tem de ser feita apenas até ao final do terceiro mês seguinte ao encerramento do exercício anual, conforme dispõe o n.º 5 do artigo 65.º do CSC. Revela-se, porquanto, impossível para a essa EG ter as suas contas aprovadas nas datas previstas nas alíneas i) e j) do número 1 do artigo 12.º da UNILEX. Pelo exposto entende-se que deverá ser lícito a essa EG apresentar os documentos a que se referem as alíneas até ao dia 15 do quarto mês seguinte ao do encerramento das contas – portanto, até ao dia 15 de julho. Isto porque essa EG, por ter adotado um exercício económico não coincidente, terá de fechar as contas, proceder a todas as diligências necessárias, reunir toda a documentação e enviar às entidades competentes para delas conhecerem no prazo de 15 dias corridos. É alegado, por essa EG, que a legislação societária e fiscal eliminam este tipo de “discriminação”, conforme já transmitido (a título de exemplo, vide os artigos 117.º e 120.º do CIRC), não podendo ser prejudicada relativamente aos seus pares pelo simples motivo de ter optado por um exercício económico diverso.*

Do ponto de vista do direito da concorrência, a existência de regras fiscais distintas apenas poderá ser questionável se delas resultarem vantagens económicas de natureza

seletiva, suscetíveis de colocar a empresa em melhores condições que as suas concorrentes diretas.

Para enquadrar esta questão usa-se, por analogia, o conceito de auxílio de Estado, uma vez que está em causa o modo como a diferenciação no tratamento de obrigações fiscais possa ter implicações na concorrência entre Entidades Gestoras de fluxos de resíduos.

Com efeito, as empresas que beneficiem de regras fiscais diferentes poderão obter vantagens económicas face aos seus concorrentes. Todavia, apenas e quando essas vantagens forem seletivas, i.e. concedidas a apenas uma empresa ou a um conjunto restrito de empresas, poderão ser consideradas como tendo o potencial de distorcer a concorrência, i.e. suscetíveis de conceder um auxílio de Estado. Se as vantagens forem concedidas de modo não seletivo, i.e. quando qualquer empresa possa aceder às mesmas regras fiscais, estas não serão consideradas como tendo o potencial de restringir a concorrência.

As diferenças de calendário no reporte fiscal apenas serão questionáveis em sede de direito da concorrência caso concedam uma vantagem económica de carácter seletivo. Na medida em que o reporte fiscal que não coincida com o ano civil seja uma condição da qual qualquer outro concorrente possa beneficiar, não se vislumbra como essa disposição possa distorcer a concorrência.

### **3. CAGER (Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos, prevista no artigo 103.º do RGGR):**

*a. Constituição: questiona-se se deverá ser entidade privada ou organismo da Administração Pública;*

*b. Competências: a definição de valores de compensação compete à câmara de compensação. A decisão sobre a aplicação dos valores aprovados compete a uma autoridade administrativa, para benefício de uma segregação de funções e vinculação de particulares às decisões.*

A CAGER é uma entidade de consulta técnica, composta por representantes de cerca de três dezenas de entidades, públicas e privadas, entre os quais os representantes dos atores privados na gestão de resíduos e também da área científica e da investigação, que funciona junto da Autoridade Nacional de Resíduos (ANR), a APA. Nos termos do n.º 1 do artigo 103.º do Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR), a CAGER tem por competências, nomeadamente:

- "a) Preparar decisões ou dar parecer, quando solicitada, sobre todas as questões relacionadas com a gestão de resíduos;*
- b) Acompanhar a execução e a revisão dos planos de gestão de resíduos;*
- c) Acompanhar os aspetos técnicos, económicos e sociais ligados ao mercado de resíduos em Portugal, especialmente no que concerne aos fluxos de resíduos e materiais abrangidos por sociedades gestoras e aos resíduos que sejam transacionados em bolsa de resíduos;*
- d) Acompanhar o funcionamento do mercado de resíduos e auxiliar a ANR a disponibilizar informação relevante nesse âmbito potenciando as trocas de resíduos entre indústrias com vista à sua valorização;*
- e) Auxiliar a ANR na disponibilização de informação técnica fiável relacionada com produtos fabricados com materiais reciclados através de uma base de dados online;*
- f) Assegurar a definição, regulamentação e supervisão dos mecanismos de alocação e compensação entre as Entidades Gestoras dos fluxos específicos de resíduos."*

A natureza mista da CAGER permite-lhe integrar as múltiplas perspetivas sobre a gestão de resíduos, que se perderia caso a CAGER evoluísse no sentido de se configurar como um organismo da Administração Pública.

No que se refere às decisões relativas à definição de valores de compensação, nos termos do artigo 90.º do RGGR, de acordo com a redação do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, define-se que "sempre que, em determinado fluxo específico de resíduos, atue mais do que uma Entidade Gestora, há lugar à aplicação de mecanismos de alocação e compensação com vista a compensar a Entidade Gestora que assume a responsabilidade pela gestão de resíduos", definindo-se ainda que pertence à CAGER a definição de "mecanismos de alocação e compensação".

A questão colocada pela APA põe a possibilidade que a decisão sobre a aplicação dos valores aprovados possa competir a uma autoridade administrativa, para benefício de uma segregação de funções e vinculação de particulares às decisões.

As decisões relativas à definição de valores de compensação entre Entidades Gestoras pretendem-se neutras e adotadas segundo princípios de independência. Na perspetiva da AdC não se vê inconveniente em que a decisão relativa à aplicação de mecanismos de alocação e compensação caiba em organismo da administração pública, sendo as decisões tomadas com as garantias dadas aos interessados ao abrigo do processo administrativo.

#### **4. EG com fins lucrativos versus EG sem fins lucrativos**

*A existência da EG resulta do cumprimento de uma obrigação legal ao abrigo da RAP, e a EG realiza esta gestão em nome dos seus clientes, não sendo expectável encarar esta atividade como um negócio. É a prestação de um serviço a um custo eficiente, na estrita medida do cumprimento da obrigação legal.*

O artigo 11.º do UNILEX (Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, de acordo com a redação do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro), nos números 3 a 11 define regras muito estritas sobre o modo como as Entidades Gestoras podem aplicar os resultados económicos, nomeadamente:

*3 — A entidade gestora não pode deter participação no capital social de outras entidades.*

*4 — A entidade gestora deve constituir reservas, não acumuláveis, até ao limite estabelecido na respetiva licença, para fazer face a eventuais resultados negativos do exercício.*

*5 — A entidade gestora pode constituir provisões, não acumuláveis, até ao limite estabelecido na respetiva licença, para fazer face a flutuações dos valores de mercado na retoma dos resíduos durante o exercício anual.*

*6 — Os resultados líquidos positivos da entidade gestora devem ser obrigatoriamente reinvestidos ou utilizados na sua atividade, em reservas para operações futuras, sendo expressamente vedada a distribuição de resultados, dividendos ou lucros pelos seus membros, acionistas, sócios ou associados.*

*7 — A entidade gestora está obrigada à prestação de caução, a fim de evitar que os custos da gestão dos resíduos recaiam sobre a sociedade ou sobre os restantes produtores, a qual pode ser prestada mediante garantia bancária ou seguro-caução a favor da APA, I.P., nos termos estabelecidos no artigo 16.º.*

*8 — A caução prevista no número anterior é constituída de acordo com o modelo aprovado e divulgado no sítio na Internet da APA, I.P.*

*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.*

10 — A entidade gestora deve ter implementado um sistema de contabilidade de gestão, que deve permitir a separação entre fluxos quando aquela tenha licença para a gestão de mais do que um fluxo específico, por forma a assegurar a adequada prestação de contas nos termos exigidos pelas licenças.

11 — A entidade gestora deve realizar um fecho de contas no final da validade da licença, bem como prestar eventuais esclarecimentos solicitados pela APA, I.P., e pela DGAE, sendo as mesmas reabertas no início da vigência da nova licença, caso aplicável, independentemente do dia do ano em que esta entre em vigor.”

Subjacente a este modelo financeiro estão fortes preocupações no sentido de garantir que as responsabilidades dos produtores, do ponto de vista financeiro, têm suporte adequado, e que **todos os recursos financeiros gerados no âmbito da administração do sistema integrado de gestão de fluxos de resíduos sejam afetos exclusivamente à sua atividade** ou, ultrapassando-se o limite definido para as reservas, devem ser **afetos à redução da contrapartida financeira paga pelos produtores**.

Neste contexto, a questão colocada em relação à natureza da Entidade Gestora, se com ou sem fins lucrativos, mantendo-se as regras atuais, terá pouco significado, uma vez que, **mesmo que gerem lucros, as Entidades Gestoras não os podem distribuir, devem antes reinvestir, constituir reservas ou reduzir a prestação financeira**.

## 5. Modelo de prestações financeiras (artigo 11.º do UNILEX)

*Questiona-se se, em sede de atribuição de licença, carecerá de aprovação pelas autoridades e quais as condições de revisão, ordinária, ou extraordinária, deverá ser sujeita a aprovação ou apenas dado conhecimento os montantes.*

O modelo de prestação financeiras está sujeito a regulação ex-ante, colocando na APA a prévia aprovação do modelo de financiamento que é proposto pelas Entidades Gestoras. Existem algumas razões objetivas que justificam uma intervenção regulatória ex-ante.

A atividade das Entidades Gestoras desenvolve-se no contexto de estruturas concorrenciais muito concentradas – em alguns fluxos identifica-se apenas duas ou uma Entidade Gestora, pelo que a disciplina concorrencial na fixação unilateral dos ecovalores / prestações financeiras é inexistente ou fraca. Por outro lado, os recursos financeiros recolhidos junto dos produtores devem ser suficientes e consistentes com as metas ambientais a atingir, justificando-se a avaliação prévia pela APA.

Em relação às condições de revisão do modelo de prestações financeiras, considera-se que os critérios para a revisão anual e extraordinária da prestação financeira, que se encontram inscritos no artigo 15.º do UNILEX, parecem ser os adequados.

## **6. Procedimentos concursais para a retoma de materiais de resíduos de embalagem (n.º 13 do artigo 11.º do UNILEX)**

*Solicita-se clarificação de que forma a AdC entende os critérios definidos pelas autoridades na ponderação do desempenho ambiental e do preço.*

Esta questão já foi analisada no Parecer da Autoridade da Concorrência, solicitado pela APA, relativo a reclamação referente a concursos levados a cabo pelas Entidades Gestoras de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (*vide* ofício nossa referência S-AdC/2019/3559, de 09/09/2019).

A análise realizada nesse parecer utilizou por analogia os princípios estabelecidos no Código dos Contratos Públicos (CCP) para a valorização de aspetos de ordem qualitativa nas compras públicas.

O CCP estabelece no n.º do 1 artigo 74.º que a adjudicação se baseie no critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, admitindo duas variantes:

- a) Multifator, de acordo com a qual o critério de adjudicação é densificado por um conjunto de fatores, e eventuais subfatores, correspondentes a diversos aspetos da execução do contrato a celebrar;
- b) Monofator, de acordo com a qual o critério de adjudicação é densificado por um fator correspondente a um único aspeto da execução do contrato a celebrar, designadamente o preço.

Quando não existem diferenças de qualidade entre concorrentes – produtos ou serviços homogéneos – a proposta economicamente mais vantajosa é a que apresenta preço mais baixo, sendo por isso o critério mais adequado a avaliação segundo a alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP. Havendo diferenças de qualidade outros critérios poderão ser ponderados.

Como a AdC sublinhou naquele parecer, entende-se que a preocupação com a eficiência na contratação é legítima e é consistente com o princípio da concorrência e que as preocupações em relação à qualidade podem ser estabelecidas pela ponderação de fatores de qualidade (no presente caso, desempenho ambiental) nos critérios de

adjudicação. O parecer da AdC referiu ainda que existem outras formas de enquadrar o objetivo de desempenho ambiental no desenho dos concursos, nomeadamente por via dos critérios de qualificação dos candidatos, por via de preenchimento de requisitos mínimos de capacidade técnica no programa do concurso (tal como, por exemplo, se define no artigo 164.º do CCP).

No desenho do concurso o critério de desempenho ambiental pode ser consagrado numa combinação entre os requisitos mínimos de capacidade técnica e a ponderação, em sede de critério de adjudicação, de elementos que valorizem a capacidade dos concorrentes em superarem os mínimos técnicos de desempenho ambiental exigidos.

A ponderação do desempenho ambiental e do preço é matéria a decidir caso a caso, tendo em conta os objetivos específicos de política ambiental, nomeadamente as metas a atingir, e critérios de eficiência, pelos decisores públicos competentes.

Nos termos do n.º 13 do artigo 11.º do UNILEX, a seleção dos operadores de gestão de resíduos que intervêm em cada sistema integrado decorre de procedimentos concursais que observem os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, organizados pelas Entidades Gestoras. Neste contexto, poderá considerar-se a possibilidade da APA emitir linhas de orientação às Entidades Gestoras no sentido de clarificar como se avaliam as propostas economicamente mais vantajosas, ponderando o desempenho ambiental e o preço.

## **7. Compra e venda de resíduos**

*Questiona-se se as EG podem ser financiadas através da compra e venda de resíduos no domínio da gestão operacional de resíduos. O n.º 1 do artigo 14.º do UNILEX usa a expressão "nomeadamente", sugerindo não vedar à partida esta realidade. Seria uma possibilidade, por uma questão de segurança jurídica, devendo a licença ter uma posição concreta quanto a este mecanismo, não olvidando que, cfr. n.º 13 do artigo 11.º do UNILEX, os sistemas integrados devem "tendencialmente" evoluir no sentido de garantir a gestão financeira e operacional (sublinhado nosso)?*

A possibilidade de as Entidades Gestoras poderem ser financiadas através da compra e venda de resíduos no domínio da gestão operacional de resíduos representa a possibilidade de algum grau de integração vertical, entre a administração de um sistema integrado de gestão de fluxos de resíduos e a intervenção direta em mercado.

Esta questão já foi analisada em 2014 pela AdC no parecer sobre as questões apresentadas pela APA relativas ao modelo de funcionamento do Sistema Integrado de Gestão de Resíduos de Baterias e Acumuladores (*vide* nosso ofício S-AdC/2014/3982, de 18/12/2014). No parecer da AdC sobre o protocolo “Valorização e Segurança” celebrado entre a Exide e operadores de gestão de resíduos (nosso ofício S-AdC/2019/3349, de 13/08/2019), foram revisitadas as questões relacionadas com a integração vertical entre a administração de um sistema integrado de gestão de resíduos e a intervenção direta em mercado.

Em tese, a compra e venda de resíduos pelas Entidades Gestoras pode incrementar a eficiência do sistema, permitindo ecovalores / prestações financeiras mais baixos. Porém, pode dar origem a incentivos perversos, colocando potencialmente em causa a neutralidade da Entidade Gestora na relação com os operadores de gestão de resíduos. No caso analisado pela AdC em relação ao protocolo “Valorização e Segurança”, a Entidade Gestora tinha como principal acionista um grande produtor que era também, simultaneamente, o maior comprador de baterias de chumbo-ácido usadas em Portugal. A análise realizada permitiu constatar que o grande comprador de resíduos favorecia a Entidade Gestora de resíduos com a qual tinha relações de grupo económico, tendo o parecer da AdC pronunciando-se no sentido que se modificasse o comportamento de natureza discriminatória. No caso analisado a AdC constatou ainda assim que a prática não afetou a eficácia no desempenho dos sistemas de gestão de resíduos, uma vez que a recolha de baterias chumbo-ácido usadas no mercado nacional, inclusivamente, até aumentou.

A decisão de autorizar a participação das Entidades Gestoras na compra e venda de resíduos é uma decisão de balanço económico, em que se ponderam os potenciais benefícios em matéria de redução de custos da gestão do fluxo impostos aos produtores e consumidores e os potenciais prejuízos relacionados com condutas discriminatórias. A permissão de compra e venda de resíduos pelas Entidades Gestoras terá provavelmente maiores prejuízos no contexto de posições dominantes, resultantes de condutas discriminatórias de natureza exclusionária e/ou exploratória, do que na ausência de posições dominantes. Uma Entidade Gestora com posição dominante poderá favorecer os operadores de gestão de resíduos com quem faça transações de resíduos, em detrimento dos restantes. Uma Entidade Gestora com posição dominante do lado da compra do resíduo poderá exercer poder de mercado no sentido de baixar o preço de compra dos



resíduos, em prejuízo dos operadores de gestão de resíduos e dos incentivos à recolha e gestão do resíduo por esses agentes económicos.

Face ao exposto, caso se autorize que as Entidades Gestoras possam ser financiadas através da compra e venda de resíduos no domínio da gestão operacional de resíduos, essa autorização deve ser acompanhada de salvaguardas em relação:

- a conflitos de interesse;
- a condutas discriminatórias na atuação das Entidades Gestoras, não podendo discriminar entre operadores de gestão de resíduos em função de atividade que desenvolvam na compra e venda de resíduos;
- aos proveitos realizados com a compra e venda de resíduos, que devem ser partilhados com os utilizadores dos sistemas.

## 8. Constituição da EG

*Uma das questões que tem causado mais discussão tem sido a constituição das EG, com particular relevância para as EG multifluxos, neste momento traduzida pela obrigação constante do n.º 2 do artigo 11.º do UNILEX de constituição obrigatória de pelo menos 70% de produtores na EG, aparentemente a ser lida como obrigação a cumprir fluxo a fluxo. Questiona-se, assim, se a imposição de as EG serem constituídas, maioritariamente, por produtores e/ou por seus representantes, é obrigatória, na mesma proporção, para cada um dos fluxos de resíduos geridos por uma EG. Tem sido apontado como fator limitante do âmbito de atuação da EG, inviabilizando a possibilidade de licenciamento de vários fluxos a uma mesma EG, em especial no caso dos associados/sócios da EG não serem produtores de resíduos nos vários fluxos licenciados. Os produtores quando, pretendem transferir a responsabilidade pela gestão dos respetivos produtos quando gerarem resíduos para uma EG, nem sempre pretendem pertencer à estrutura acionista da mesma. Acresce a acusação de esta visão parecer ferir o direito da livre associação dos produtores na modalidade que melhor entenderem para assegurar a sua compliance ambiental, algo que está profundamente implícito na própria Diretiva Quadro dos Resíduos. 4 Esta "limitação" decorrente da interpretação da obrigatoriedade dos 70% fluxo a fluxo foi destacada no momento da constituição dos novos sistemas RAP, como é o caso dos balões, tabaco ou têxteis, uma vez que se um produtor de um novo fluxo de resíduos RAP reconhecer capacidade numa das EG já existentes para a gestão destes resíduos,*

*vê inviabilizada essa possibilidade por a constituição da EG não obedecer a essa regra. Consideram as EG multifluxos que as sinergias operacionais, administrativas e de relação profissionalizada com a tutela não deverão ser limitadas e/ou colocadas em causa, nem se deve persistir no pressuposto de que as EG unifluxo são a única forma de garantir transparência e estanquicidade financeiras entre fluxos, desde que implementados procedimentos e boas práticas contabilísticas que assegurem a estanquicidade entre os exercícios financeiros dos diferentes fluxos específicos de resíduos, garantindo a não existência de subsidiação cruzada.*

A resposta da AdC em relação a esta questão é a mesma que se transmitiu em relação à questão 1, i.e., do ponto de vista do direito da concorrência não se identificam razões à partida para impedir que uma Entidade Gestora integre a gestão de mais do que um fluxo, sem prejuízo da possível aplicação das normas concorrenciais em relação às posições dominantes e às práticas contratuais que possam excluir a concorrência.

A imposição de regras que dificultem a constituição de Entidades Gestoras multifluxo poderá resultar numa barreira à entrada e expansão podendo ser também questionável do ponto de vista da eficiência económica.

## Parecer da ERSAR

### 1 – Recolha Própria

Relativamente à possibilidade de instalação de redes próprias de recolha seletiva pelas entidades gestoras do SIGRE, considera-se importante ter em consideração os seguintes aspetos:

- Nos termos do artigo 9.º conjugado com o artigo 10.º, n.º 3 do nRGGR, a recolha de resíduos urbanos cuja produção diária por produtor não exceda 1100litros constitui uma responsabilidade dos municípios. Na sequência da criação do sistema multimunicipais, a recolha seletiva de resíduos de embalagens veio a ser atribuída às respetivas entidades gestoras por inclusão nos seus contratos de concessão e por consagração expressa nas bases das concessões atribuídas a entidades de capitais privados, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho.

- Nos termos dos regimes jurídicos dos sistemas municipais e multimunicipais a atividade de recolha é realizada em regime de exclusivo, que abrange igualmente a recolha dos

resíduos de embalagem (Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, e Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho, nas suas atuais redações).

- De forma a assegurar a compatibilização entre o regime de exclusividade e a possibilidade de instalação de redes próprias por parte das entidades gestoras do SIGRE, o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 102-D/2017, de 10 de dezembro, que aprova o Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos (UNILEX), prevê que as entidades gestoras do SIGRE possam instalar uma rede de recolha própria mediante a celebração de um contrato administrativo, nos termos do CCP, com o SGRU da respetiva área de recolha, nos termos da legislação em vigor aplicável aos sistemas municipais e aos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos, e de acordo com os contratos de concessão respetivos, nos casos aplicáveis (caso das concessões de sistemas multimunicipais de gestão de resíduos urbanos atribuídas às empresas do grupo EGF)<sup>7</sup>.

## **2 – Gestão de resíduos não urbanos por parte dos SGRU**

- De acordo com o Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho, “atividades complementares” são definidas como aquelas que não estando integradas na atividade principal utilizam os ativos desta, permitindo otimizar a respetiva rentabilidade (al. c) da base I anexa ao Decreto-Lei n.º 96/2014, de 25 de junho).

- O exercício de atividades complementares por parte das entidades concessionárias dos sistemas multimunicipais de gestão de resíduos depende de autorização do concedente, ponderada a sua harmonização com os objetivos de serviço público de que a EG se encontra incumbida, autorização esta que é precedida de pareceres obrigatórios da AdC e da ERSAR.

- O exercício de atividades complementares pressupõe o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos por parte da concessionária: i) dispor de habilitação jurídica, técnica e funcional para a atividade em causa; ii) não seja posta em causa a concorrência; iii) a exploração e a gestão de sistemas multimunicipais se mantenha como a atividade principal; e iv) desde que a atividade complementar em causa seja objeto de de contabilidade analítica própria e autónoma e seja financeiramente autossuficiente;

---

<sup>7</sup> A propósito da recolha própria, a ERSAR pronunciou-se sobre este tema em documentos anteriores (*vide* anexo)

- Importa ainda referir que com o nRGGR, passa a prever-se no artigo 11.º a chamada “recolha complementar de resíduos”. Dada a redação do artigo (“os sistemas municipais e multimunicipais podem recolher resíduos classificados com o código LER 1501 e 20 fora do âmbito do serviço público referido no n.º 2 do artigo 9.º, (...)”) entende-se que o mesmo destina-se a regular o exercício da atividade de recolha de resíduos de “grandes produtores”, atividade esta que se encontra excluída do âmbito do serviço público referido no n.º 2 do artigo 9.º.

## Anexo I - Nomeações GT ALARGADO

Entidade	Representante	Contacto	Observações
ACAP	Helder Barata Pedro	<a href="mailto:helder.pedro@acap.pt">helder.pedro@acap.pt</a>	
AEPSA	Maria Teresa Goulão	<a href="mailto:teresa.goulao@aepsa.pt">teresa.goulao@aepsa.pt</a>	
AHRESP	Susana Leitão	<a href="mailto:susana.leitao@ahresp.com">susana.leitao@ahresp.com</a>	
AIVE	Beatriz Freitas	<a href="mailto:aive@aive.pt">aive@aive.pt</a>	
ALU	Lúcia Duarte	<a href="mailto:lucia.duarte@associacaolimpezaurbana.org">lucia.duarte@associacaolimpezaurbana.org</a>	
ANIRP	Rita Marques	<a href="mailto:rita.marques@fedima.pt">rita.marques@fedima.pt</a>	
APED	Cristina Câmara	<a href="mailto:cristina.camara@aped.pt">cristina.camara@aped.pt</a>	
APETRO	Ana Rita Gomes	<a href="mailto:anarita.gomes@apetro.pt">anarita.gomes@apetro.pt</a>	
APIP	Nuno Aguiar	<a href="mailto:nunoaguiar@apip.pt">nunoaguiar@apip.pt</a>	
APOGER- APOREB	Quitéria Antão	<a href="mailto:presidente@aporeb.eu">presidente@aporeb.eu</a>	
CIP	Silvia Machado	<a href="mailto:silvia.machado@cip.org.pt">silvia.machado@cip.org.pt</a>	
E-CYCLE	Carla Gonçalves	<a href="mailto:carla.goncalves@e-cycle.pt">carla.goncalves@e-cycle.pt</a> <a href="mailto:carolina.duque@e-cycle.pt">carolina.duque@e-cycle.pt</a>	Substituto: Carolina Duque
ELECTRÃO	Mónica Luízio	<a href="mailto:monica.luizio@electrao.pt">monica.luizio@electrao.pt</a>	Cc: <a href="mailto:pedro.nazareth@electrao.pt">pedro.nazareth@electrao.pt</a> <a href="mailto:ricardo.furtado@electrao.pt">ricardo.furtado@electrao.pt</a>
ERP Portugal	Rosa Monforte	<a href="mailto:r.monforte@erp-recycling.org">r.monforte@erp-recycling.org</a>	
ESGRA	Carla Velez	<a href="mailto:carla.velez@esgra.pt">carla.velez@esgra.pt</a>	
GVB	Rui Cabral	<a href="mailto:rcabral@gvb.pt">rcabral@gvb.pt</a>	
NOVO VERDE	Pedro Simões	<a href="mailto:pedro.simoese@novoverde.pt">pedro.simoese@novoverde.pt</a>	
RECIPAC	Carlos Raimundo	<a href="mailto:carlos.raimundo@outlook.pt">carlos.raimundo@outlook.pt</a>	
SDR	Cristina Costa Vitor Martins	<a href="mailto:cristina.costa@apiam-probeb.pt">cristina.costa@apiam-probeb.pt</a> <a href="mailto:vmmartins@sonaemc.com">vmmartins@sonaemc.com</a>	
SOGILUB	Luís Gameiro	<a href="mailto:Luis.Gameiro@ecolub.pt">Luis.Gameiro@ecolub.pt</a>	
SPV	Ana Trigo Morais	<a href="mailto:ana.trigomorais@pontoverde.pt">ana.trigomorais@pontoverde.pt</a> <a href="mailto:luisa.pinheiro@pontoverde.pt">luisa.pinheiro@pontoverde.pt</a> <a href="mailto:joao.letas@pontoverde.pt">joao.letas@pontoverde.pt</a>	Substitutos: Luísa Pinheiro e João Letras
VALORCAR	José Amaral	<a href="mailto:jose.amaral@valorcar.pt">jose.amaral@valorcar.pt</a>	
VALORFITO	João Cardoso	<a href="mailto:joao.cardoso@VALORFITO.pt">joao.cardoso@VALORFITO.pt</a>	
VALORMED	Luís Figueiredo	<a href="mailto:luis.figueiredo@valormed.pt">luis.figueiredo@valormed.pt</a>	
VALORPNEU	Climénia Silva	<a href="mailto:climencia.silva@valorpneu.pt">climencia.silva@valorpneu.pt</a>	

## Anexo II - Apresentações e atas das reuniões

## Anexo III - Contributo de cada subgrupo

## Anexo IV - Contributo do GT Alargado



## Anexo V – Ofícios remetidos e resposta da AdC e ERSAR