



**CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**PARECER SOBRE A INTENÇÃO DE NÃO PRORROGAÇÃO DAS LICENÇAS DE  
EXPLORAÇÃO DOS CENTROS INTEGRADOS DE RECUPERAÇÃO,  
VALORIZAÇÃO E ELIMINAÇÃO DE RESÍDUOS PERIGOSOS (CIRVER)**

**20 de setembro de 2023**

## **1. Introdução**

1.1. Os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD requereram em 25 maio de 2023 que fosse solicitado ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) um parecer/consulta escrita sobre a intenção do Governo de indeferir os pedidos de prorrogação das licenças de funcionamento dos Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos Perigosos (CIRVER) e dos riscos inerentes a esta decisão.

1.2. Tal solicitação foi encaminhada para o CNADS, pelo Presidente da Comissão de Ambiente e Energia da Assembleia da República (11.<sup>a</sup> – CAENE XV), a 4 de setembro de 2023.

1.3. Com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado documento, atenta a temática em causa, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) com os Conselheiros Jaime Melo Baptista (coordenador), Jaime Braga, João Joanaz de Melo e Jorge Moedas, mandatado para promover uma reflexão sobre o referido requerimento e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

1.4. O GT constituído reuniu a documentação disponível que considerou relevante para a análise pretendida, designadamente a proposta de despacho do Ministério do Ambiente e da Ação Climática sobre os CIRVER e o parecer da Autoridade da Concorrência.

1.5. Este texto traduz o parecer do CNADS, aprovado na 5.<sup>a</sup> reunião ordinária do Conselho, realizada a 20 de setembro.

## **2. Contexto geral**

2.1. A União Europeia e os seus Estados Membros procuram assegurar uma adequada gestão de resíduos perigosos, o que passa pela sua recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e ou eliminação. Por essa razão, a legislação relativa a resíduos perigosos impõe regras precisas sobre a sua gestão.

2.2. A legislação europeia, nomeadamente a Diretiva-Quadro Resíduos, define resíduos perigosos como sendo os que apresentem uma ou mais das 15 características de perigosidade enumeradas no seu Anexo III (ex. explosivos, irritantes, tóxicos, etc.).

2.3. Uma vez produzidos, e sem prejuízo do desejável esforço de redução dessa produção, os resíduos perigosos devem ser preparados para reutilização, reciclados, valorizados para fins energéticos ou, em último recurso, eliminados (através da incineração sem valorização energética ou da estabilização química e deposição em aterro). Devem preferencialmente ser tratados em território nacional e obedecendo a critérios de proximidade.

2.4. Em Portugal 98% da geração de resíduos perigosos cabe às atividades económicas e, dentro deste grande grupo, ocorre uma clara prevalência da indústria, quer extrativa, quer transformadora.

### 3. Contexto específico

3.1. Em Portugal, no âmbito da estratégia nacional em matéria de gestão de resíduos, designadamente de resíduos industriais perigosos, foi lançado em 2004 um concurso público para licenciamento da instalação e exploração, pelo prazo de 10 anos, de dois Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos Perigosos (CIRVER). Como resultado, foram licenciados em 2008 os CIRVER titulados pela ECODEAL - Gestão Integral de Resíduos Industriais, S.A. e pela SISAV - Sistema Integrado de Tratamento e Eliminação de Resíduos, S.A., ambos localizados no Eco-Parque do Relvão, na Chamusca. Em 2018, foi deferido o pedido de prorrogação do prazo das licenças vigentes por mais 5 anos, condicionado ao cumprimento de um conjunto de medidas que visaram assegurar o adequado funcionamento das instalações e das operações de gestão de resíduos perigosos. O prazo das mencionadas licenças termina em novembro de 2023, tendo sido requerida pelos CIRVER nova prorrogação.

3.2. Ambos os CIRVER tratam resíduos perigosos resultantes da atividade dos dois grupos empresariais a que pertencem, para além de venderem os seus serviços de tratamento de resíduos perigosos a terceiros e, nesse contexto, tratarem igualmente resíduos perigosos que, no âmbito do Movimento Transfronteiriço de Resíduos, recebem de países da UE assim como de países terceiros. São os únicos operadores que detêm aterros licenciados para depósito de resíduos perigosos. Ambos os CIRVER podem ainda desempenhar as funções de armazenamento temporário de certos tipos de resíduos perigosos, que depois são reencaminhados para outros operadores licenciados para os tratarem de forma adequada, numa lógica de *one-stop shop* para vários clientes dos CIRVER. Nenhum dos dois CIRVER faz tratamento e eliminação de resíduos perigosos hospitalares. O CIRVER SISAV está licenciado para operar resíduos não perigosos.

3.3. Contudo, estes dois operadores de gestão de resíduos perigosos coexistem com outros que operam ao abrigo de diferentes regimes jurídicos. As situações atuais são: (a) os dois operadores de centros integrados CIRVER operam, a nível nacional, sujeitos a legislação específica, em sede do regime jurídico dos CIRVER e da Portaria que o regulamenta (Operadores CIRVER), sendo responsáveis por mais de 50% do tratamento de resíduos perigosos em várias categorias LER (Lista Europeia de Resíduos), para além de terem a exclusividade absoluta no destino aterro para resíduos perigosos, a nível nacional; (b) os operadores de tratamento de resíduos perigosos licenciados através do regime geral de gestão de resíduos, como no caso do tratamento físico-químico e da refinação de óleos (Operadores Não-CIRVER); (c) os operadores de tratamento de resíduos perigosos licenciados através do regime de incineração e coincineração de resíduos (Operadores Não-CIRVER). Verifica-se assim que, para além dos dois CIRVER, existem outras unidades de gestão de resíduos perigosos, ativas apenas em determinados segmentos da fileira de tratamento (da recuperação, da

valorização e ou da eliminação de resíduos perigosos), detidas por outros operadores económicos.

#### **4. Proposta de despacho**

4.1. Na proposta de despacho é argumentado que os objetivos que presidiram à atribuição de um duopólio em 2008 com os dois CIRVER já foram alcançados, que existem atualmente alternativas à solução vigente que permitem maior proximidade aos locais de produção, aumento da concorrência, maior autossuficiência nacional e a resolução de alguns problemas atuais de tráfego em zonas urbanas.

4.2. Efetivamente, é argumentado que, decorridos 15 anos sobre a atribuição das referidas licenças aos dois CIRVER, os objetivos que presidiram à sua atribuição se mostram cumpridos. Parece depreender-se deste argumento que a gestão dos resíduos perigosos está adequadamente assegurada e que já não se torna necessário a existência de um duopólio para manter essas condições em Portugal.

4.3. É complementarmente argumentado que os resíduos perigosos com características específicas podem ser depositados em aterros para resíduos não perigosos já existentes, desde que sujeitos aos mesmos padrões de exigência (argumento da existência de alternativas). Parece depreender-se deste argumento que as onze instalações atualmente existentes com aterros para deposição de resíduos não perigosos de origem industrial, distribuídas geograficamente pelo País, poderão vir futuramente a acolher resíduos perigosos específicos em boas condições técnicas.

4.4. É argumentado que o alargamento do número de locais de recolha permite reduzir a movimentação de resíduos perigosos e os seus custos de transporte (argumento da proximidade aos locais de produção). Parece depreender-se deste argumento que cerca de um milhão de toneladas atualmente produzidas de resíduos perigosos poderiam ser encaminhadas de forma mais rápida e mais económica para destinos geograficamente mais distribuídos no território nacional.

4.5. É argumentado que a existência de um mercado concorrencial no tratamento de resíduos perigosos poderá ter efeitos positivos, nomeadamente em termos de inovação, pois as atuais instalações entrariam em concorrência com outras e haveria um incentivo à procura de melhores soluções e de novas tecnologias (argumento de aumento da concorrência). Este argumento é sustentado por um Parecer da Autoridade da Concorrência. O parecer propõe que seja equacionada a possibilidade do regime de licenciamento por via do regime jurídico CIRVER ser revogado, promovendo-se uma mudança de paradigma, pela adoção de um novo regime legal na gestão de tratamento de resíduos perigosos, no sentido da promoção da concorrência.

O parecer visa a eliminação de barreiras legais constantes no regime jurídico CIRVER, garantindo que todos os operadores, CIRVER e Não-CIRVER, devidamente licenciados, possam

desenvolver a sua atividade, na gestão de tratamento de resíduos perigosos, garantindo a qualidade, a proteção do ambiente e saúde pública desejadas, em benefício da economia e dos consumidores, designadamente, ao nível de mais oferta, preços competitivos e inovação. O parecer sugere que seja criado um *level playing field* entre operadores em concorrência, de forma a aumentar o bem-estar social. Nesse contexto, a AdC propõe, portanto, que seja igualmente equacionada a possibilidade do regime de prorrogação do regime jurídico CIRVER ser revogado, sendo revogada a possibilidade de ser prorrogado sem limite de vezes. Na opção de se manter o regime jurídico CIRVER, propõe que seja equacionada a não prorrogação das licenças de exploração dos dois CIRVER (2023-2028) e a promoção de um novo momento de concorrência pelo mercado. Nesse contexto, a AdC propõe que seja igualmente equacionada a possibilidade de serem revogadas as várias restrições legais ao acesso à atividade e ao mercado e à expansão da capacidade por outros Operadores Não-CIRVER.

4.6. É argumentado que a manutenção de um local único coloca riscos de autossuficiência nacional na gestão destes resíduos (argumento da autossuficiência nacional). Parece depreender-se deste argumento que uma solução geograficamente mais desagregada poderia ser mais resiliente, reduzindo o risco de necessidade de exportação de resíduos perigosos.

4.7. É finalmente argumentado que a manutenção do local atual traz problemas de qualidade de vida para os habitantes locais e coloca riscos para a saúde (argumento do tráfego em zonas urbanas). Parece depreender-se deste argumento que uma solução geograficamente mais desagregada permitiria acautelar melhor os acessos às instalações com minimização dos inconvenientes para as populações locais.

4.8. Com a argumentação exposta nos pontos antecedentes, pretende o Governo indeferir os pedidos de prorrogação da licença dos CIRVER, formulados pelas empresas ECODEAL e SISAV. De modo que os CIRVER prossigam a sua atividade, sem o exclusivo, após a data do termo do prazo das suas licenças, estará em curso a revisão do regime jurídico do licenciamento da instalação e da exploração dos centros integrados de recuperação, valorização e eliminação de resíduos perigosos.

## **5. Comentários do CNADS**

5.1. O país necessita de continuar a dispor de uma solução eficaz, eficiente e resiliente para os resíduos perigosos que gera, capaz de acautelar as preocupações ambientais, de saúde pública e económicas. As preocupações ambientais e de saúde pública resultam naturalmente das características intrínsecas destes resíduos, com elevada agressividade. As preocupações económicas resultam de que muitos resíduos perigosos decorrem da produção de bens essenciais e, se o tratamento destes resíduos não estiver garantido, a produção desses bens pode ser colocada em causa, facilitando a alternativa de os importar. O acautelar destas três preocupações deve ser o fim último da procura da melhor solução, prevalecendo sobre outros considerandos, por relevantes que sejam.

5.2. Os resíduos perigosos abrangem uma grande diversidade de materiais com natureza físico-química diferente, para o que se torna necessário disponibilizar várias tecnologias de tratamento e destino final, às quais corresponde uma panóplia diversa de instalações de processamento, com complexidade, custo e capacidade de recuperação económica diversos. Por estas razões, o tratamento seguro e controlado destes resíduos perigosos conduziu à emissão de licenças que obrigaram à adoção de um conjunto completo de tecnologias em cada um dos centros licenciados, independentemente de alguns dos processos serem menos custo-eficientes do que outros. São essas tecnologias: unidade de classificação, incluindo laboratório, triagem e transferência; unidade de estabilização; unidade de tratamento de resíduos orgânicos; unidade de valorização de embalagens contaminadas; unidade de descontaminação de solos; unidade de tratamento físico-químico; e aterro de resíduos perigosos. Esta exigência prevista nas licenças, assegurando a disponibilidade em simultâneo de várias tecnologias, independentemente da sua viabilidade económica, tem garantido a segurança ao sistema, preservando o ambiente e a saúde pública.

5.3. Não se questiona per si a bondade dos argumentos apresentados na proposta de despacho de que os objetivos que presidiram à sua atribuição de um duopólio em 2008 já foram alcançados, que existem atualmente alternativas à solução vigente que permitem maior proximidade aos locais de produção, maior autossuficiência nacional e a resolução de alguns problemas atuais de tráfego em zonas urbanas. Nota-se, no entanto, a aparente ausência de estudos que sustentem de forma cabal estes argumentos e possam dar maior segurança à decisão. Quanto ao argumento do aumento da concorrência, aspeto que se considera importante embora não prioritário, é sabido que os preços dos serviços prestados pelos CIRVER são livremente fixados, mas o Estado mantém a competência de, por portaria, impor preços máximos às várias tipologias de serviços. Constatando-se que tal prerrogativa nunca foi concretizada, importa averiguar da efetiva necessidade de maior competitividade, face à realidade noutros Estados-Membros, dos valores estabelecidos pelos CIRVER para os serviços que prestam. E é necessário ter em conta que a concorrência é tendencialmente positiva para este e outros setores, exceto quando ela coloca em causa a prestação de um serviço essencial para a sociedade, por exemplo quando o mercado não oferecer por si serviços em determinados nichos, não sendo por acaso que os serviços públicos de abastecimento de água e de gestão de águas residuais se mantêm em regime de monopólio.

5.4. O CNADS considera que se deve valorizar a segurança da solução a adotar relativamente a outros aspetos, e por isso recomenda que os primeiros critérios para a decisão que vier a ser tomada sejam (a) a segurança ambiental e da saúde pública e (b) a garantia de que se mantém como até aqui a oferta de todos os serviços requeridos pelo destino adequado para os resíduos perigosos, incluindo os que são menos custo-eficientes, que parece corresponderem a cerca de 20% dos resíduos perigosos que são tratados nestas unidades, o que obrigaria o País a ter de voltar à exportação de resíduos.

5.5. Considerando que há década e meia se iniciou em Portugal uma estratégia que se revelou de sucesso para os resíduos perigosos, para alterar essa estratégia é importante que o decisor político considere que consegue acautelar, com base numa análise aprofundada: (a) a viabilidade técnica da nova solução, assegurando que as atuais instalações de resíduos não perigosos conseguem reunir as condições necessárias para passarem a receber resíduos perigosos, mesmo que com características específicas, sem prejuízos para o ambiente e para a saúde pública; (b) a viabilidade económica da nova solução, assegurando que os preços para os produtores sejam competitivos e não superiores aos atuais; (c) a viabilidade social da nova solução, assegurando que existe aceitação dos municípios onde atualmente se localizam as instalações de resíduos não perigosos; (d) a existência de unidades de tratamento economicamente pouco interessantes mas necessárias para alguns resíduos perigosos, que atualmente estão disponíveis apenas por obrigação das atuais licenças e que podem deixar de existir com o fim dessas licenças; (e) a capacidade efetiva de fiscalização pelas autoridades ambientais para acompanhar esse alargamento geográfico das instalações, até agora facilitada pela concentração no mesmo local; e (f) a viabilidade temporal da nova solução, assegurando que neste período de transição os resíduos perigosos continuam a ter destino final adequado.

*[Aprovado na 5.ª reunião ordinária do CNADS em 2023, realizada a 20 de setembro]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos