

## **Recomendação da Autoridade da Concorrência relativa à gestão de Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (REEE)**

### **Sumário Executivo**

As associações AIMMAP – Associação dos Industriais Metalúrgicos, Metalomecânicos e Afins de Portugal, APIRAC – Associação Portuguesa da Indústria de Refrigeração e Ar Condicionado, ANEME – Associação Nacional das Empresas Metalúrgicas e Electromecânicas, ANIMEE – Associação Portuguesa das Empresas do Sector Elétrico e Electrónico e a GVB – Gestão e Valorização de Baterias, LDA, (doravante, Associações) submeteram à Autoridade da Concorrência (doravante AdC) uma exposição relativa aos alegados “problemas jusconcorrenciais que o novo regime de gestão de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 67/2014, de 7 de Maio, suscita no âmbito do mercado nacional de gestão destes resíduos”.

Concluíram a sua exposição inicial alegando que “[d]ados os graves e recentes desenvolvimentos que têm ocorrido neste mercado, as entidades signatárias [as Associações] consideram que uma intervenção urgente da Autoridade [da Concorrência] se afigura necessária [...]”.

Naquela exposição são apresentadas três preocupações concorrenciais:

- A. A possibilidade de coordenação horizontal e de centralização da gestão dos REEE, com a criação de um Centro de Coordenação e Registo (CCR), nos termos dos artigos 34.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 67/2014, e atendendo à estrutura duopolista da gestão dos sistemas coletivos de resíduos.
- B. A possibilidade de se criarem condições para a adoção de comportamentos estratégicos de restrição da concorrência, com a atribuição, ao CCR, de competências de registo dos intervenientes na gestão de REEE, bem como de recolha de informação relativa aos EEE e aos REEE, que constam do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 67/2014, atendendo a que esta entidade é composta pelos intervenientes no sector, como decorre no n.º 1 do artigo 45.º do mesmo Decreto-Lei.

C. O perigo de comportamentos estratégicos que levem à manipulação do mercado e à coordenação entre os produtores, que poderá resultar da atribuição, às entidades gestoras, da responsabilidade de prestação periódica de informação enquanto representantes dos produtores, de acordo com o disposto nos n.ºs 2, 3 e 7 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 67/2014.

Em exposição complementar, que submeteram à AdC a 23 de Setembro de 2015, as Associações retomam as preocupações relativas ao enquadramento legal da CCR, salientando, em particular, as diferentes opções entre o disposto no Decreto-Lei n.º 67/2014 e no Decreto-Lei n.º 173/2015, de 25 de agosto, relativo à gestão de resíduos de pilhas e acumuladores, em particular no que se refere à atribuição à APA da responsabilidade pelo registo, e aos critérios de independência impostos à entidade que assumirá a gestão pelo mecanismo de compensação na recolha de resíduos de pilhas e acumuladores.

Tendo analisado a informação disponibilizada pelas Associações, nas suas exposições, bem como no decurso da reunião com a Autoridade da Concorrência a 5 de junho de 2015, a AdC elaborou um Projeto de Recomendação que submeteu ao Ministério da Economia, ao Ministério do Ambiente, à Agência Portuguesa do Ambiente (doravante APA), à Direção-Geral das Atividades Económicas (doravante DGAE) e às Associações, para comentários (pelos ofícios S-AdC/2016/290, S-AdC/2016/291, S-AdC/2016/292, S-AdC/2016/328, S-AdC/2016/329).

A AdC recebeu comentários por parte da APA, pelo seu ofício S014130-201603-DRES.DFEMR (com entrada E-AdC/2016/1136 de 07/03/2016) e duas exposições das Associações (com entradas: E-AdC/2016/1050 de 02/03/2016 e E-AdC/2016/2016 de 02/06/2016).

Como melhor se fundamenta no texto abaixo e atentos os comentários recebidos, a AdC mantém a análise apresentada no projeto de recomendação, bem como as suas conclusões e recomendações específicas.

Neste sentido, a AdC conclui que a criação do CCR, nos moldes previstos pelo quadro legal em vigor, pode promover a coordenação horizontal, centralizando a gestão dos REEE numa única entidade na qual participam as entidades gestoras que concorrem entre si.

De igual modo, a AdC entende que as competências atribuídas ao CCR podem criar condições para diferentes tipos de atuações estratégicas suscetíveis de condicionar a concorrência no mercado. Nomeadamente, são criadas condições para a implementação de

mecanismos que controlam o comportamento das entidades gestoras no mercado, potenciando a repartição do mercado, a criação de barreiras à entrada e a adoção de comportamentos estratégicos face a outros operadores de mercado.

Por último, quanto ao eventual comportamento estratégico das entidades gestoras com vista à manipulação do mercado e à coordenação entre produtores, e às preocupações expressas pelas Associações relativamente ao cumprimento das metas ambientais, a AdC considera que estas preocupações estão fora do seu âmbito de intervenção, não deixando, no entanto, de atribuir relevância jusconcorrencial ao eventual aproveitamento da coordenação no seio do CCR que possa potenciar eventuais comportamentos colusivos a montante ou jusante da cadeia de valor.

Não obstante esta posição, suportada nos argumentos apresentados, a AdC entende que a concorrência nas diferentes fases da cadeia de valor de tratamento de resíduos é fundamental para a eficiência do sector e para a criação de bem-estar. Neste sentido, a AdC considera, ainda, ser essencial a criação de condições de livre concorrência, suportando, a constituição de um mecanismo de compensação e de acompanhamento do mercado que permita que todos os operadores, nomeadamente as entidades gestoras, acuem de forma autónoma, decidindo as políticas que pretendem seguir no mercado.

Neste enquadramento, a AdC, reconhecendo a relevância da criação de um CCR, considera que o quadro legal dos REEE pode ser revisto de modo a acolher a opção seguida pelo legislador no âmbito da gestão de resíduos de pilhas e acumuladores, contida no Decreto-Lei n.º 173/2015, garantindo-se a independência da entidade que venha a assumir as competências de registo e gestão de informação relativa a EEE e a REEE e a gerir o mecanismos de compensação, sem prejuízo das competências a exercer pela APA.

Neste sentido, a AdC recomenda que o quadro legal previsto no Decreto-Lei n.º 67/2014, seja alterado no sentido de garantir que as normas aí previstas permitem atingir os objetivos ambientais impostos pela Política nacional e pelas Diretivas Europeias, com o mínimo impacto na estrutura concorrencial do mercado, o que implica, em concreto, e no âmbito das questões identificadas, promover a criação de um CCR que acompanhe o funcionamento da fileira de resíduos em causa garantindo condições de livre concorrência nos diferentes mercados, sem qualquer influência ou participação das próprias entidades que atuam nesse mercado.

Assim, tendo presente que compete à AdC, nos termos da al. g) do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, “contribuir para o

aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, bem como o poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório” que lhe é conferido pela al. d) do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos citados, vem esta Autoridade recomendar ao Senhor Ministro do Ambiente, membro do Governo com a tutela do sector da gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, que seja promovida, no âmbito das competências constitucionalmente conferidas ao Governo, a alteração do disposto no n.º 1 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 67/2014, de forma a garantir que não possa existir qualquer participação das “entidades gestoras dos sistemas coletivos de gestão de REEE” e das “associações de produtores e de distribuidores que, individualmente, representem todas as categorias de EEE” na sua composição, devendo a mesma assumir uma posição de total independência funcional face a qualquer operador do mercado.

## **1. Enquadramento prévio**

1. Os REEE são todos os resíduos como tal definidos na alínea u) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, incluindo todos os componentes, subconjuntos e consumíveis que fazem parte integrante dos equipamentos elétricos e eletrónicos (EEE) no momento em que estes são rejeitados. Entendem-se como tal todos os equipamentos que estão dependentes de correntes elétricas ou campos eletromagnéticos para funcionar corretamente, bem como os equipamentos para geração, transferência e medição dessas correntes e campos.<sup>1</sup>
2. A gestão de REEE encontra-se regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 67/2014, de 7 de Maio, que revê o regime jurídico aplicável à gestão de REEE, transpondo para o ordenamento nacional a Diretiva n.º 2012/19/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, e revoga o Decreto-Lei n.º 230/2004, de 10 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 174/2005, de 25 de outubro, 178/2006, de 5 de setembro, 132/2010, de 17 de dezembro, 73/2011, de 17 de junho, e 79/2013, de 11 de junho.
3. De acordo com o disposto no seu artigo 1.º, o Decreto-Lei n.º 67/2014 estabelece o regime jurídico a que fica sujeita a gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, com os objetivos de prevenir ou reduzir os impactos adversos decorrentes da produção e gestão desses resíduos, diminuir os impactos globais da utilização dos recursos, melhorar a eficiência dessa utilização e contribuir para o desenvolvimento sustentável.
4. Os n.ºs 2 e 6 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 67/2014 referem-se à responsabilidade dos produtores na definição e estruturação da rede de sistemas de recolha de REEE provenientes de utilizadores particulares ou não particulares. Em ambos os casos esclarece-se que aquela responsabilidade pode ser exercida individualmente ou através de uma entidade gestora pela implementação de um sistema coletivo.
5. Nos artigos 18.º e 20.º do mesmo diploma, atribui-se igualmente aos produtores a responsabilidade pelo financiamento dos custos de recolha, tratamento e valorização dos REEE provenientes de utilizadores particulares ou não particulares.
6. Sobre a opção entre um sistema individual e um sistema coletivo, estabelece o n.º 2 do artigo 22.º que os “produtores podem transferir para uma ou várias entidades gestoras de um

---

<sup>1</sup> Página eletrónica da Agência Portuguesa do Ambiente acedida a 20 de Abril de 2015:  
<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=197&sub3ref=290>.

sistema coletivo a responsabilidade pela gestão REEE de uma determinada categoria ou categorias, assumindo, através de um sistema individual, a responsabilidade pela gestão dos restantes REEE”.

7. Esta entidade gestora deve ser composta, “exclusiva e obrigatoriamente, por um conjunto de produtores de EEE que exerçam a respetiva atividade a título principal” e atua “sem proceder a distribuição de dividendos” (artigo 23.º).
8. O artigo 25.º do Decreto-Lei estabelece o processo de financiamento destas entidades gestoras:

“A entidade gestora é financiada através de uma prestação financeira a suportar pelos produtores em função da quantidade e das características dos EEE colocados no mercado, sendo os valores das prestações financeiras obtidos por via da fórmula a ser fixada em sede de licença a atribuir à entidade gestora nos termos do artigo seguinte”.

9. Admitindo-se a existência de mais do que um sistema coletivo, de que resultaria a possibilidade de um sistema coletivo gerir os REEE que seriam da responsabilidade de outro, contempla-se, no artigo 28.º, a criação de um mecanismo de compensação, apresentado nos seguintes termos:

Artigo 28.º (Mecanismo de compensação entre entidades gestoras)

“1 — Sempre que uma entidade gestora assume a responsabilidade pela gestão de REEE da competência de outra entidade gestora, por referência à respetiva quota de mercado, aquela tem direito a ser compensada.

2 — Para efeitos do número anterior, é constituída uma câmara de compensação, a funcionar no âmbito das competências do centro de coordenação e registo previsto no capítulo VII.”

10. No mercado nacional encontram-se a operar duas entidades gestoras no âmbito da gestão de REEE<sup>2</sup>:
  - Amb3E – Associação Portuguesa de Gestão de Resíduos – licenciada desde 1 de Janeiro de 2006, através do Despacho Conjunto n.º 354/2006, de 27 de Abril, para a gestão de um sistema coletivo do fluxo de REEE;

---

<sup>2</sup> Página eletrónica da Agência Portuguesa do Ambiente acedida a 1 de setembro de 2016  
<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=197&sub3ref=290>.

- ERP Portugal – Associação Gestora de Resíduos – licenciada desde 1 de Janeiro de 2006, através do Despacho Conjunto n.º 353/2006, de 27 de Abril, para a gestão de um sistema coletivo do fluxo de REEE.
11. Estas entidades gestoras encontram-se licenciadas, desde 2006, pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e pelo Ministro da Economia e da Inovação, de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 230/2004, de 10 de dezembro, com os termos das respetivas licenças a ocorrer a 31 de dezembro de 2011, com possibilidade de prorrogação por períodos de 5 anos.<sup>3</sup>
  12. No anexo ao texto da Licença da ERP (de 26 de janeiro de 2006), parágrafo 3, do capítulo A. (objetivos de gestão), pode ler-se que:

“3. Sem prejuízo dos objetivos mínimos de gestão identificados na presente licença a titular assume o compromisso de envidar os melhores esforços possíveis no sentido de alargar o universo de produtores aderentes ao sistema integrado com vista a garantir que, de forma progressiva e a partir do ano 2007, estes representem a gestão de um quantitativo de REEE correspondente a, pelo menos, 80% do total de REEE produzidos anualmente.

4. Com o objetivo de aproximar o quantitativo referido no número anterior, às quantidades totais de REEE (incluindo os históricos), produzidos a nível nacional, que se pressupõe evoluir de modo seguinte: [...] a titular deverá, no mínimo, constituir, ao longo do horizonte de licença, para as metas de recolha referidas, do seguinte modo, [...]. Caso as metas indicadas no quadro anterior não sejam atingidas a titular deve contribuir com uma quantidade de REEE recolhidos, para cada uma das categorias previstas na Tabela a que se refere o n.º 1 da Clausula Sexta de Licença, que será função da sua quota de mercado, calculada de acordo com a informação semestral prestada pela entidade de registo.”
  13. Relativamente à possibilidade de criação de sistemas individuais, na exposição apresentada à AdC a 7 de maio, as Associações referem que, “na prática, a dificuldade e morosidade de licenciamento que resultam da aplicação da legislação nacional aplicável, desde há dez anos que têm feito desistir todos os interessados”.

---

<sup>3</sup> Idem.

14. As metas de recolha a atingir pelos sistemas de gestão de REEE encontram-se definidas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 67/2014. Nas alíneas a), b) e c) daquele artigo são definidas as metas a atingir para diferentes períodos temporais, impondo-se uma alteração formal na metodologia de determinação das metas a partir de dezembro de 2015 (situação a que se refere a exposição da Associações):
- “a) Até 31 de dezembro de 2015: pelo menos 4 quilogramas por habitante e por ano de REEE provenientes de utilizadores particulares, ou a quantidade média de REEE recolhidos nos três anos anteriores, conforme o maior destes valores;
- b) A partir de 2016: 45 % do peso médio dos EEE colocados no mercado nos três anos anteriores, considerando o peso total dos REEE recolhidos provenientes de utilizadores particulares e não particulares;
- c) A partir de 2019: 65 % do peso médio dos EEE colocados no mercado nos três anos anteriores ou, alternativamente, 85 % dos REEE gerados em Portugal, considerando o peso total dos REEE recolhidos provenientes de utilizadores particulares e não particulares.”
15. Com a passagem de uma meta fixada em Kg por habitante para uma meta estabelecida em percentagem dos EEE colocados no mercado, a informação que passa a ser exigida aos produtores é distinta, impondo-se o reporte das quantidades de EEE colocadas no mercado e das quantidades de REEE tratadas a uma entidade que verifique o cumprimento das metas estabelecidas.
16. Para efeitos do controlo dos EEE colocados no mercado português, o n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-lei n.º 64/2014 obriga ao registo dos produtores, independentemente do sistema de gestão de REEE por que optem, impondo-lhes ainda obrigações de prestação de informação de acordo com os números 3 e 4 do mesmo artigo. Em particular, o n.º 4 do artigo 32.º do Decreto-lei n.º 64/2014 estabelece que, “o representante autorizado [do produtor] deve fornecer periodicamente informação sobre os distribuidores nacionais a quem fornece EEE, bem como as respetivas quantidades e categorias de EEE colocadas no mercado.”
17. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 33.º do Decreto-lei n.º 64/2014, para “efeitos da aferição do cumprimento das metas nacionais de recolha de REEE estabelecidas no artigo 5.º, estão sujeitos a registo, bem como a reporte periódico de dados, os seguintes intervenientes na recolha seletiva:

- a. Produtores, individualmente ou através de uma entidade gestora licenciada nos termos do artigo 26.º;
  - b. Distribuidores;
  - c. Operadores de gestão de resíduos;
  - d. Sistemas de gestão de resíduos urbanos;
  - e. Entidades que desenvolvam ações ou campanhas de recolha de REEE, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º;
  - f. Outras pessoas singulares ou coletivas que procedam à recolha de REEE.”
18. A gestão desta informação é da responsabilidade do Centro de Coordenação e Registo (doravante CCR), de acordo com o disposto no artigo 34.º do Decreto-lei n.º 67/2014, cuja natureza, financiamento e competências se encontram descritos nos artigos 35.º a 38.º do mesmo de Decreto-lei, de que salientamos as seguintes normas:

Artigo 35.º (Natureza e constituição)

“1 — As competências previstas no artigo 38.º são asseguradas por um centro de coordenação e registo, constituído para o efeito e composto, exclusivamente, pelas entidades gestoras dos sistemas coletivos de gestão de REEE e por associações de produtores e de distribuidores que, individualmente, representem todas as categorias de EEE.

2 — O centro de coordenação e registo é uma pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos [...]”

Artigo 36.º (Financiamento do centro de coordenação e registo)

“Todos os intervenientes na atividade do centro de coordenação e registo são corresponsáveis pelo seu financiamento, nos termos a definir na licença prevista no n.º 1 do artigo seguinte.”

Artigo 38.º (Competências do centro de coordenação e registo)

1 — Compete ao centro de coordenação e registo:

- a) Registrar os produtores de EEE, nos termos do artigo 32.º;

b) Registrar os intervenientes na recolha de REEE, nos termos do artigo 33.º;c)  
Implementar e gerir o mecanismo de compensação entre entidades gestoras, nos  
termos do artigo 28.º;

d) Coordenar ações de interesse geral no âmbito da gestão de REEE;

e) Assegurar o controlo integrado e a monitorização das atividades previstas nas  
alíneas anteriores.”

[...]

2 — No âmbito da competência prevista na alínea a) do número anterior, devem ser  
garantidas, nomeadamente, as seguintes funções:

a) Assegurar o registo obrigatório de produtores de EEE, disponibilizando um sistema  
de registo eficiente e expedito, em língua portuguesa e também em língua inglesa, que  
permita aos produtores, incluindo os que fornecem EEE através de venda por  
comunicação à distância, introduzir, por via eletrónica, as informações previstas nos  
n.ºs 2 e 3 do artigo 32.º;

b) Executar todas as atividades conexas com o registo, nomeadamente o tratamento  
de informação relativa às categorias e quantidades (em unidades e peso) de EEE  
colocados no mercado;

c) Aferir e acompanhar a evolução das quotas de mercado dos sistemas coletivos e  
individuais de gestão de REEE;

[...]

3 — No âmbito da competência prevista na alínea b) do n.º 1 devem ser garantidas,  
nomeadamente, as seguintes funções:

a) Assegurar o registo obrigatório das entidades intervenientes na recolha de REEE,  
disponibilizando um sistema de registo eficiente e expedito, que permita introduzir, por  
via eletrónica, as informações relevantes;

b) Executar todas as atividades conexas com o registo, nomeadamente o tratamento  
de informação relativa às quantidades de REEE recolhidos;

c) Prestar apoio à APA, I. P., na aferição da meta de recolha nacional e no controlo do  
cumprimento das responsabilidades de recolha atribuídas aos diversos intervenientes;

[...]

4 — No âmbito da competência prevista na alínea c) do n.º 1 devem ser garantidas, nomeadamente, as seguintes funções:

- a) Estruturar e organizar uma câmara de compensação, constituída exclusivamente por representantes das entidades gestoras, que permita gerir de forma eficaz o mecanismo de compensação;
- b) Estabelecer um modelo de operacionalização do mecanismo de compensação, incluindo a definição do respetivo algoritmo de alocação e a natureza da compensação;
- c) Definir um algoritmo de alocação que reflita, entre outros aspetos:
  - i) Critérios geográficos, como o âmbito territorial integral e o tipo de meio (urbano, semiurbano, rural);
  - ii) A densidade populacional;
  - iii) As categorias de REEE recolhidos face às correspondentes quotas de mercado;
  - iv) As recolhas em canais complementares;
- d) Gerir a alocação das recolhas de REEE aos sistemas de gestão individuais e coletivos, assegurando condições operacionais harmonizadas e equitativas;
- e) Mediar e supervisionar a efetivação das compensações entre entidades gestoras.

5 — No âmbito da competência prevista na alínea d) do n.º 1 devem ser garantidas, nomeadamente, as seguintes funções:

- a) Elaborar uma estratégia de sensibilização e informação nacional e coordenar a participação dos produtores em ações comuns;
- b) Coordenar a participação dos produtores em projetos de investigação e desenvolvimento e em estudos técnicos de interesse geral para a gestão de REEE;
- c) Coordenar outras ações nacionais de interesse geral no âmbito do fluxo de gestão de REEE, nomeadamente relacionadas com a eco-conceção dos EEE e a prevenção;
- d) Participar na definição de requisitos e procedimentos harmonizados, nomeadamente as regras para o cálculo da meta de recolha e dos objetivos de valorização, os requisitos de qualidade e eficiência para a recolha e o tratamento de

REEE, incluindo a preparação para reutilização, e o desenvolvimento de critérios técnicos de modulação das prestações financeiras;

e) Implementar e gerir uma base de dados nacional relativa aos locais de recolha, nos termos do n.º 6 do artigo 17.º”

19. Sobre o mecanismo de compensação, o artigo 28.º estabelece que:

Artigo 28.º (Mecanismo de compensação entre entidades gestoras)

“1 — Sempre que uma entidade gestora assume a responsabilidade pela gestão de REEE da competência de outra entidade gestora, por referência à respetiva quota de mercado, aquela tem direito a ser compensada.

2 — Para efeitos do número anterior, é constituída uma câmara de compensação, a funcionar no âmbito das competências do centro de coordenação e registo previsto no capítulo VII.”

20. Para efeitos desta análise importa ainda salientar o papel de duas entidades:

a. A ANREEE (Associação Nacional para o Registo de Equipamento Elétrico e Eletrónico)

Associação que tem como missão assegurar, organizar e manter o registo obrigatório de produtores de EEE e de pilhas e acumuladores (P&A), de forma a possibilitar o acompanhamento e fiscalização do cumprimento das suas obrigações e objetivos fixados legalmente.<sup>4</sup>

Esta Associação foi licenciada em 2006, sendo atualmente constituída pelas associações do setor elétrico e eletrónico português – AIMMAP, ANEME, ANIMEE e APIRAC<sup>5</sup>, bem como pela GVB (Entidade Gestora de um sistema integrado de resíduos de baterias e acumuladores para veículos automóveis e de alguns tipos de baterias e acumuladores industriais).<sup>6</sup>

De acordo com a nota interna da Secretaria de Estado do Ambiente, de 07/08/2015, bem como com outros elementos da APA<sup>7</sup>, esta Associação integrava na sua

---

<sup>4</sup> <https://www.anreee.pt/pt/pagina/9/missao-e-atribuicoes/>

<sup>5</sup> <https://www.anreee.pt/pt/pagina/9/missao-e-atribuicoes/>

<sup>6</sup> De acordo com a informação que consta na Informação da DEGAE de 24/08/2015, pág. 3, anexa à exposição complementar das Associações em conjunto com a GVB.

<sup>7</sup> Anexas à exposição complementar das Associações em conjunto com a GVB.

composição, até julho de 2015, as entidades gestoras AMB3E e a ERP Portugal bem como pelas associações AGEFE (Associação Empresarial dos Sectores Elétrico, Eletrodoméstico, Fotográfico, Eletrónico) e APED (Associação portuguesa de Empresas de Distribuição).<sup>8</sup>

- b. A CCRPT – Associação Portuguesa do Centro de Coordenação e Registo constituída em dezembro de 2015 pelas entidades gestoras AMB3E e a ERP Portugal bem como pelas associações AGEFE e APED.

## 2. Exposição inicial das Associações em conjunto com a GVB

21. Na sua exposição de 7 de maio de 2015, as Associações em conjunto com a GVB apresentaram as seguintes preocupações concorrenciais:

- A. Primeiro, atendendo à estrutura duopolista da gestão dos sistemas coletivos de resíduos, a criação do CCR pode promover a coordenação horizontal, centralizando a gestão dos REEE numa única entidade.

“37. (...) Em Portugal, visto que os produtores delegaram nos sistemas coletivos, operadores no mercado de gestão de REEE são as EGs dos sistemas coletivos de gestão de REEE. Ou seja, existindo apenas duas entidades, o modelo legal permite um mercado com uma estrutura atualmente duopolizada e, mais, ainda pretende uma *reductio ad unum* através do CCR, na medida em que este possa ou deva integrar as EGs existentes.”

“38. Tendo em conta que, em Portugal, no mercado de gestão de REEE operam as EGs dos sistemas coletivos [...], entendemos que, do ponto de vista do direito da concorrência, nomeadamente do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 19/2012, de 8 de Maio (“RJC”), a atribuição de novas competências ao CCR, (identificadas abaixo no parágrafo 76) aliada ao facto de que dele parecem agora poder constar as EGs, constitui um incentivo à coordenação de comportamentos e, em concreto, de violação da proibição constante do artigo 9.º do RJC e, porventura, também do artigo 101.º do TFUE”.

---

<sup>8</sup> De acordo com a informação que consta na Nota Interna da Secretaria de Estado do Ambiente de 12/08/2015.

Face a esta estrutura de mercado, as Associações consideram ser necessário analisar o impacto da composição e funções atribuídas ao CCR na liberdade concorrencial do mercado:

“39. Importa pois identificar as características deste mercado e como atuam as duas empresas de gestão de resíduos existentes no mercado nacional [...]; que nos permitirão demonstrar que a composição e funções atribuídas ao CCR pelo Decreto-Lei n.º 67/2014 podem pôr em causa a liberdade de concorrência.”

B. As competências atribuídas ao CCR de registos dos intervenientes na gestão de REEE, bem como de recolha de informação relativa aos EEE e aos REEE, que constam do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 67/2014, associadas ao facto de esta entidade ser composta pelos intervenientes no sector, como decorre no n.º 1 do artigo 45.º do mesmo Decreto-Lei, criam condições para diferentes tipos de atuações estratégicas que podem condicionar a concorrência no mercado. Em concreto as Associações referem-se a três questões:

B.1. à capacidade do CCR para determinar os mecanismos de “acompanhamento” e “gestão da alocação” das quotas de mercado das EGs (v.g. artigo 38.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 4.)”

“60. Ou seja, as informações que cada produtor está obrigado (por força do artigo 32.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei n.º 67/2014, e da própria Diretiva 2012/19/CE) a fornecer ao CCR são suficientes para que o próprio CCR, a partir das informações prestadas pelos produtores de EEE, determine a quantidade de EEE colocados no mercado (em unidades e peso), à semelhança do que já sucedia ao abrigo do Decreto-Lei n.º 230/2004. No entanto, ao abrigo do novo regime, com base naquelas informações são ainda determinados os mecanismos de “acompanhamento” e “gestão da alocação” das quotas de mercado das EGs (v.g. artigo 38.º, n.º 2, alíneas b) e c), e n.º 4.”

B.2. à criação de condições para a coordenação horizontal, aproveitando a composição do CCR e o facto de ser esta entidade a recolher a informação sobre os EEE e os REEE, a que se associa a possibilidade de as entidades gestoras poderem integrar aquela entidade, tendo acesso à informação e estando envolvidas na gestão da câmara de compensação.

“62. Assim, cada EG tem acesso exclusivo e em primeira linha a toda a informação – inclusivamente, informação comercialmente sensível – relativa aos “seus” produtores; e, se o Decreto-Lei n.º 67/2014 implicar a obrigatoriedade ou a mera possibilidade de as EGs também estarem no CCR, estas ficam ainda, e também em primeira linha, a saber (a) os EEE (por categoria e quantidade) colocados no mercado; (b) o total de REEE que tem de ser recolhido a nível nacional; (c) o que têm de recolher individualmente; e (d) a dimensão e “quota no mercado” de gestão de REEE.

63. Teoricamente, esta informação pode ser considerada sensível e, dado o enquadramento legal, não há dúvida que este, no mínimo, facilita a coordenação entre os concorrentes. Refira-se que a coordenação entre concorrentes está já particularmente facilitada neste mercado, onde apenas operam duas empresas.

64. Sublinhe-se que o Decreto-Lei n.º 67/2014 combina essencialmente três aspetos do ponto de vista de uma análise jusconcorrencial:

- i) São as informações fornecidas pelos produtores ao CCR que permitem definir a quantidade total de REEE que têm de ser recolhidos a nível nacional; consequentemente,
- ii) A quota de recolha de cada EG, ditada pelo CCR, resulta das informações recebidas dos produtores pelo CCR; sendo que
- iii) As declarações ao CCR a que os produtores estão obrigados podem ser feitas pelas EGs.

65. Donde, os operadores do mercado relevante dispõem de todas as condições – e incentivos – para, no âmbito do CCR, coordenarem o seu comportamento no mercado, nomeadamente determinando a quantidade nacional de recolha de EEE e respetivas quotas para cada um, conforme lhes seja mais conveniente.”

[...]

67. É neste sentido que consideramos que a centralização de toda esta informação numa entidade que possa integrar as EGs existentes coloca as mais sérias dúvidas quanto à sua conformidade com uma regulação conforme ao princípio concorrencial, podendo até dizer-se que a transparência que as empresas utilizarão será a consequência do acesso, prévio, a toda a informação relevante do mercado, por via

do funcionamento do CCR. Recorde-se que as duas entidades gestoras publicam os seus resultados<sup>[...]</sup>, nomeadamente por categoria de EEE e quantidades recolhidas; e que a MB3E tem até a lista dos produtores aderentes na sua página eletrónica <sup>[...]</sup>.”

[...]

“92. Ora, lembrando que todos os agentes – concorrentes – que operam no mercado de gestão de REEE parecem agora por imperativo legal, poder ou dever estar presentes no CCR, as novas competências atribuídas a este organismo parecem, com toda a probabilidade, comprometer a promoção da livre e sã concorrência no âmbito deste mercado.

93. Isto porque, nos termos no novo regime, o CCR passa ser a entidade com maior relevância no mercado da gestão de REEE, pois não só vai ditar as quotas de recolha de REEE de cada ano, a sua distribuição pelas EG’s, e a sua verificação e compensação, como em última instância, confirmar se Portugal está ou não a cumprir a quota de recolha nacional.”

[...]

“95. Mas há outros fatores que podem incentivar a adoção de condutas prejudiciais para a efetiva concorrência no mercado da gestão de REEE. Por exemplo, se diminuir o valor que as EGs recebem dos recicladores pela entrega de REEE, deixam de ter um incentivo para realizar muitas recolhas porque o ecovalor que já receberam dos seus produtores foi calculado para um dado valor de comercialização de REEE a recicladores. Nesse caso, têm interesse em baixar as suas quotas de recolha e dispõem dos meios para o fazerem considerando que possam ou mesmo que devam ser parte integrante do CCR podem alterar artificialmente as respetivas quotas de mercado, isto é, partilhá-lo entre si.”

[...]

“100. A constituição do CCR afigura-se problemática, não já ou apenas porque acumula as competências de criação e coordenação de uma câmara de compensação, mas sim porque, pela idoneidade e transparência que necessita para operar, não pode (não deve) ser constituído por quem dele é parte interessada.”

B.3. à possibilidade de criação de barreiras à entrada de novos concorrentes,

“102. Mas também a livre concorrência e aparecimento de novos operadores, pode ser gravemente afetada com esta constituição do CCR.

103. No mercado nacional existem só duas EGs que o dividem há quase dez anos, em regime de duopólio. Qualquer nova entidade gestora ou sistema individual que se constitua será uma ameaça a esse equilíbrio. Estando as duas EGs existentes no CCR, têm os meios para ditar e impor quotas a todos os novos players que, se exageradas, podem levar à sua evicção do mercado. O resultado prático poderá ser o perpetuar do duopólio existente, com nítidos inconvenientes para todos os produtores que se veem privados de ofertas mais competitivas.

104. No entanto, não são só os produtores de EEE que saem prejudicados. Na verdade, o Decreto-Lei n.º 67/2014, ao criar incentivos a que as EGs recolham menos REEE do que lhes compete, está também a pôr em causa «a preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde humana e a utilização prudente e racional dos recursos naturais»<sup>[...]</sup>. Entendemos que este enquadramento dado pelo novo regime legal não só poderá potenciar a adoção de comportamentos colusórios e contrários ao direito da concorrência como, constitui ainda um obstáculo à eficiente prossecução dos objetivos estabelecidos pela UE em matéria ambiental e, concretamente, de gestão de REEE.”

- C. Atendendo ao disposto nos n.ºs 2, 3 e 7 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 67/2014, em que se estabelece que as entidades gestoras podem assumir a responsabilidade de prestação periódica de informação, enquanto representantes dos produtores, existe um perigo de comportamento estratégico que leve à manipulação do mercado e de coordenação entre os produtores:

“27. E isto tem amplas implicações, já que a informação de que as entidades de registo serão detentoras passa, com esta nova Diretiva, a ter um papel crucial, pois é com base nessa informação (relativa aos EEE colocados no mercado) que vão ser traçadas as metas de cada Estado membro e é também com base na informação reunida por aquelas entidades (referente à recolha de REEE) que se vai aferir se a meta está ou não a ser cumprida.

28. Sendo que, para aquele efeito, a informação que os produtores estão obrigados a comunicar à entidade de registo quanto aos EEE que colocam no mercado será determinante; pois é com base nesses dados que a entidade de registo define a quota

de recolha de cada EG consoante a percentagem de geração de REEE calculada para os produtores que à mesma aderiram.

29. Neste contexto, as ASSOCIAÇÕES consideram ser particularmente problemática do ponto de vista jusconcorrencial a possibilidade de que aqueles dados possam ser comunicados à entidade de registo não diretamente pelos produtores (como estabelecia o Decreto-Lei n.º 230/2004), mas através das EGs (como estabelece agora o artigo 32.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 67/2014). Na verdade, e como adiante se desenvolverá, as EGs são parte interessada na determinação daqueles dados, tendo deste modo um incentivo para, no âmbito da entidade de registo<sup>15</sup>, manipular (filtrar, modelar) a informação recebida dos produtores com vista a reduzir as respetivas metas quantitativas. Num mercado altamente oligopolizado, como o nacional, com duas EGs, o incentivo à coordenação de comportamentos torna-se muito evidente.”

[...]

“61. Acresce que, como já enunciámos acima, nos termos do n.º 7 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 67/2014 «os produtores podem cumprir as obrigações previstas nos n.ºs 2 e 3 individualmente ou através de uma entidade gestora licenciada». Pelo que, na verdade (e, lembre-se, atualmente a gestão de REEE é feita apenas por EGs) a informação que os produtores estão obrigados a fornecer ao CCR poderá passar unicamente por cada EG, o que lhes permite modelar a informação a transmitir ao CCR de forma a reduzir as quotas de recolha atribuídas a cada EG pelo CCR.”

22. Na exposição complementar que submeteram à AdC a 23 de setembro de 2015, as Associações retomam as preocupações relativas ao enquadramento legal do CCR, defendendo que:

“[...] as soluções previstas no âmbito do Decreto-Lei n.º 67/2014, de 7 de maio, carecem de melhor análise e reflexão, tendo em vista a possível — e desejável — alteração do regime previsto naquele diploma. Esta alteração deveria ter como objeto, entre outros, (i) o (suposto) requisito de atribuição da licença previsto no seu 35.º, n.º 1, que, de acordo com o entendimento da APA, I.P., e da DGAE, impõe que o Centro de Coordenação e Registo a licenciar seja composto, necessariamente, também, «pelas entidades gestoras dos sistemas coletivos de gestão de REEE» e, bem assim, (ii) a exigência de que a Câmara de Compensação seja composta, em exclusivo, por

aquelas entidades gestoras (artigo 38.º, n.º 4, alínea a)). Soluções que, como se tem procurado evidenciar, acarretam riscos de violação dos princípios de independência e de imparcialidade que deverão nortear a atividade da Câmara de Compensação na implementação do mecanismo de compensação entre entidades gestoras de REEE”.

23. Nesta exposição, as Associações referem-se ao Despacho do Secretário de Estado do Ambiente, com a concordância do Secretário de Estado Adjunto e da Economia, pelo qual se indeferem os requerimentos apresentados para ANREEE e pela CCRPT para exercerem as funções de CCR, salientando, ainda, as diferenças entre o disposto no Decreto-Lei n.º 67/2014 e no Decreto-Lei n.º 173/2015, de 25 de agosto, relativo à gestão de resíduos de pilhas e acumuladores.
24. A título preliminar, importa sublinhar que, relativamente ao procedimento de atribuição de licença no atual quadro legal, bem como no que se refere as posições adotadas pelas entidades públicas envolvidas ou aos requerimentos apresentados pelas entidades privadas, estando em causa uma decisão que não se enquadra nas competências da AdC, o mesmo não é objeto de qualquer tipo de análise neste parecer o que em nada influencia a posição adotada nas conclusões *infra*.
25. Sobre as diferentes opções adotadas pelo legislador no Decreto-Lei n.º 67/2014 e no Decreto-Lei n.º 173/2015, as Associações salientam que os artigos 23.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 173/2015 que rege a gestão de resíduos de pilhas e acumuladores, determinam que seja a APA a assumir as atribuições em matéria de registo, e que, nos termos do artigo 21.º-A deste último diploma, deve ser criado um mecanismo de compensação entre entidades gestoras, sempre que uma assuma a responsabilidade pela gestão de pilhas e acumuladores da competência de outra, que deve ser gerido por uma “entidade independente das entidades gestoras, a qual deve reunir, designadamente, os seguintes requisitos:
  - a) Não ter qualquer interesse, direto ou indireto, quer no resultado da compensação quer na informação obtida no âmbito do mecanismo de compensação, confidencial ou outra a que tenha acesso;
  - b) Não possuir qualquer interesse, direto ou indireto, nas entidades gestoras e nos operadores de gestão de resíduos;
  - c) Não ser dependente financeira ou profissionalmente das entidades gestoras ou dos operadores de gestão de resíduos”.

### 3. Caracterização da estrutura concorrencial na gestão coletiva de resíduos

26. Os sistemas de gestão de resíduos foram concebidos para dar resposta a preocupações ambientais. Não deixam, no entanto, de constituir uma atividade económica que gere diferentes tipos de recursos.
27. Neste sentido, para que o funcionamento destes sistemas seja eficiente é fundamental a promoção de um ambiente concorrencial nas diferentes fases de tratamento daqueles recursos.
28. Como destaca a Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia (DG COMP) no documento “DG Competition Paper Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems” de 2005 (adiante designado como DG Competition Paper<sup>9</sup>), no domínio da gestão de resíduos, a política de concorrência está intimamente ligada à prossecução de objetivos ambientais: “Por um lado, uma política eficiente de gestão de resíduos baseia-se em mercados que funcionem e, por isso, a política de concorrência pode contribuir para uma melhor política ambiental. Por outro lado, a adoção de instrumentos eficientes, baseados no mercado, para atingir objetivos ambientais, também garante que os problemas de concorrência são reduzidos ao mínimo, uma vez estabelecido um sistema de gestão de resíduos.” (DG Competition Paper, par. 14).
29. Na análise concorrencial dos sistemas de gestão de resíduos, a prática da AdC<sup>10</sup> e da Comissão Europeia<sup>11</sup> tem sido a de considerar as diferentes fases que compõem a cadeia de valor destes sistemas como atividades económicas distintas. Cada uma destas fases delimita, assim, um mercado relevante autónomo, admitindo-se uma maior desagregação por atividade e por tipos de resíduos sempre que a análise o justifique.
30. Para efeitos da presente análise, em conformidade com aquela prática e tendo em particular atenção o DG Competition Paper, distinguem-se as seguintes atividades associadas à gestão de resíduos<sup>12</sup>: (A) a atividade de gestão de sistemas coletivos de gestão de resíduos; (B) a atividade de recolha dos resíduos; (C) a atividade de retoma, reciclagem, valorização ou eliminação.

---

<sup>9</sup> Disponível em versão eletrónica em:

[http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste_management.pdf)

<sup>10</sup> V., por exemplo, o Processo contra-ordenacional n.º 1/2009 relativo ao SIGOU.

<sup>11</sup> V. DG Competition Paper, pp. 35 e ss., para uma análise da concorrência nos mercados de REEE.

<sup>12</sup> A delimitação, genérica, destas atividades associadas à gestão dos resíduos, em nada condiciona a Autoridade da Concorrência na definição formal de mercados relevantes neste sector.

31. A atividade de gestão de um sistema coletivo de gestão de resíduos é desempenhada pelas entidades gestoras que assumem a responsabilidade ambiental atribuída aos produtores (no caso dos REEE, são entidades gestoras a Amb3E e a ERP).
32. Ao assumirem a responsabilidade pela gestão de resíduos em representação dos produtores, as entidades gestoras assumem os seus objetivos ambientais e responsabilizam-se pelo funcionamento de toda a rede que garante o tratamento, reciclagem e ou eliminação dos resíduos recolhidos, bem como as operações intermédias de transporte, armazenagem e triagem. A sua atividade é financiada por uma prestação financeira paga pelos produtores e atuam enquanto sociedades sem fins lucrativos.
33. Note-se que as obrigações ambientais que são transferidas para a entidade gestora correspondem a quantitativos de recolha e valorização de resíduos que refletem a colocação no mercado de produtos para consumo e geradores de resíduos pelos produtores que aderem a esse sistema coletivo.
34. A atividade de recolha dos resíduos compreende as atividades que se encontram a montante na cadeia de valor da gestão de resíduos de embalagens, incluindo a recolha o transporte, o tratamento e a entrega para valorização ou reciclagem.
35. Esta atividade implica a existência de centros de recolha com condições para a receção de resíduos e de operadores que procedam ao transporte, armazenagem e tratamento destes resíduos e posterior entrega para um destino final.
36. A atividade destes centros de recolha e dos operadores de gestão de resíduos pode ser financiada, diretamente, pela venda dos resíduos para valorização ou reciclagem e/ou através de valores de incentivo pagos pela entidade gestora.<sup>13</sup>
37. A atividade de retoma, reciclagem e valorização ou eliminação de resíduos, corresponde à atividade a jusante na cadeia de valor, que integra os retomadores, recicladores e fabricantes que dão um destino final aos resíduos ou os operadores ambientais que procedem à sua eliminação. Sempre que os resíduos têm valor económico, as entidades que procedem à reciclagem ou valorização estão dispostas a pagar um valor de recolha.

---

<sup>13</sup> Note-se que a venda de resíduos para valorização e reciclagem também pode ser da responsabilidade direta do gestor caso ele assuma essa responsabilidade. Nesta situação estes operadores de gestão de resíduos serão apenas financiados pelo valor de incentivo que lhes é pago pelos gestores do sistema.

38. Assumindo esta cadeia de valor na gestão de resíduos de baterias e acumuladores, verificam-se, genericamente, os seguintes fluxos financeiros: o pagamento, pelos produtores, da Prestação Financeira (PF), como meio de financiamento da gestão dos sistemas coletivos; o pagamento de um Valor de Incentivo (VI) que é uma contrapartida financeira atribuída pelos gestores do sistema aos centros de recolha para promover a receção de resíduos incluídos no âmbito do sistema coletivo, e estimular a adoção de boas práticas ambientais na gestão de fim de vida destes resíduos; as receitas em Valor de Recolha (VR), que representam um benefício financeiro para os operadores que entregam os resíduos para reciclagem ou valorização.
39. Atendendo a que as entidades gestoras dos sistemas coletivos atuam como entidades sem fins lucrativos, e tendo em conta as obrigações impostas aos produtores, pode-se estabelecer que o valor da prestação financeira está diretamente relacionado com os valores de incentivo e de recolha, dependendo ainda da eficiente gestão e funcionamento do sistema. Genericamente podemos estabelecer que:  $PF = VI - VR + \text{Custos operacionais suportados pela entidade gestora do sistema coletivo}$ .
40. Note-se que a Prestação Financeira é transferida para os consumidores dos bens vendidos pelos “produtores”, atuando, desta forma, como um incentivo económico a um comportamento ambientalmente consciente (neste enquadramento é, normalmente, denominada de Ecovalor).
41. Face à estrutura descrita para os sistemas de gestão de resíduos, e atendendo às áreas de atuação dos diferentes gestores de sistema supra referidos, podem-se identificar os seguintes momentos de concorrência no quadro de cada uma das atividades supra identificadas:
- a. Concorrência entre os gestores de sistema na captação de produtores e de centros de recolha para o seu sistema de gestão de resíduos (concorrência inter-sistemas):
- Os produtores podem optar entre a participação num sistema de gestão coletivo ou pela criação de um sistema particular. Optando por um sistema de gestão coletivo, e num cenário em que, para o tratamento do mesmo tipo de resíduos, existem diferentes sistemas coletivos, podem ainda escolher entre sistemas.
- Existe, assim, uma concorrência efetiva entre os gestores de sistema na captação destas entidades, os produtores, que transferem a sua responsabilidade para o sistema e que asseguram o seu financiamento.

Note-se que esta concorrência faz-se por critérios de eficácia no cumprimento das obrigações ambientais mas também por critérios de eficiência das entidades gestoras na gestão do sistema coletivo, que se refletem no valor da Prestação Financeira. Atendendo a que as entidades gestoras são entidades sem fins lucrativos, a prestação financeira será tanto menor quanto menores forem os custos operacionais líquidos do sistema, i.e., quanto maiores os proveitos da venda dos resíduos para reciclagem e menores os custos operacionais de gestão do sistema e de realização das atividades de recolha.

Já ao nível operacional, os sistemas têm que contratar a receção dos resíduos com centros de recolha. Esta contratação é fundamental para o cumprimento dos objetivos ambientais e de abrangência geográfica, bem como para aceder aos resíduos que podem ser, depois, rentabilizados pela sua introdução no sistema de reciclagem. É neste enquadramento concorrencial que se promove o pagamento de valores de incentivo.

- b. Concorrência entre os operadores nas diferentes fases da recolha dos resíduos, nas dimensões inter e intra sistema.

Os operadores responsáveis pela recolha, transporte, tratamento e armazenagem, e na fase de colocação para reciclagem concorrem no acesso aos resíduos, bem como na sua colocação no mercado de reciclagem.

Destas atividades resulta a definição dos custos operacionais de todo o sistema que, sendo da responsabilidade legal das gestoras do sistema, condicionam os seus custos e logo a definição das prestações financeiras.

- 42. A eficiência de cada sistema de gestão de resíduos depende, por um lado, da capacidade de venda dos resíduos para reciclagem e valorização a um preço que reflita o seu custo de oportunidade e, por outro, da eficiência na gestão das redes de recolha e do próprio sistema de gestão garantindo-se o cumprimento das obrigações ambientais.
- 43. Esta eficiência deve refletir-se, depois, no valor de financiamento que é exigido aos produtores e, conseqüentemente, no preço que estes cobram aos consumidores pelos seus produtos (o Ecovalor que, como foi referido acima, integra aquele valor de financiamento).
- 44. Quanto maior a concorrência nas diferentes fases do sistema de gestão de resíduos, mais se promove a eficiência, menores serão os valores de financiamento e, logo, maior a

probabilidade de se aplicarem aos consumidores preços que efetivamente reflitam o custo de oportunidade de utilização dos recursos.

45. Atendendo, em particular, à dinâmica concorrencial entre os gestores dos sistemas coletivos, é de admitir que, no esforço para alcançar ganhos de eficiência, estes gestores possam ir além das obrigações ambientais a que estão obrigados. Em concreto, sempre que o aumento da escala de resíduos a gerir permita alcançar ganhos de eficiência (seja ao nível operacional ou nos mercados a montante ou a jusante) e, por essa via, reduzir as prestações financeiras a cobrar aos produtores, gera-se um incentivo natural para ir além dos objetivos que foram fixados ao sistema de gestão coletivo.
46. Esta dinâmica pode, por um lado, pôr em causa as obrigações ambientais que se colocam a cada sistema coletivo e, por outro, alterar as condições concorrenciais no mercado.
47. No que se refere às obrigações ambientais, sendo estas impostas por lei, importa implementar mecanismos que, sem pôr em causa os benefícios que possam resultar da dinâmica concorrencial, garantam o cumprimento das imposições legais. Uma solução passa pela criação de uma câmara de compensação através da qual um gestor de um sistema coletivo compensa outro pelo tratamento de resíduos que estariam no âmbito das suas obrigações.
48. Do livre jogo da concorrência pode igualmente resultar a exclusão do mercado de entidades gestoras menos eficientes, com a transferência dos produtores para outros sistemas coletivos, caso os produtores não optem pela criação de sistemas particulares. Sempre que tal ocorra em consequência de um dinâmica concorrencial pelo mérito, existirão claros ganhos de eficiência para o sistema. Verificando-se uma exclusão em consequência da adoção de práticas abusivas por parte de uma gestora de sistema coletivo que detenha uma posição dominante poder-se-á estar perante uma prática anticoncorrencial à luz do disposto no artigo 11.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
49. Esta preocupação ambiental ou este risco de adoção de práticas anticoncorrenciais não deverá, no entanto, justificar a imposição de uma qualquer limitação à atuação das entidades gestoras tal como, por exemplo, uma repartição quantitativa ou geográfica do mercado que assegure o cumprimento dos objetivos ambientais. Tal solução constituiria uma restrição à concorrência no mercado.
50. Quanto à possibilidade de repartição de mercado, refira-se que a posição do Tribunal de Justiça da União Europeia caracteriza a mesma como uma restrição por objeto:

“31. No que se refere ao conceito de «restrição pelo objetivo», importa salientar que determinados tipos de coordenação entre empresas revelam, pela sua própria natureza, um grau suficiente de nocividade para o bom funcionamento do jogo normal da concorrência para que se possa considerar que não há que examinar os seus efeitos (v., neste sentido, acórdão CB/Comissão, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, n.ºs 49 e 50 e jurisprudência aí referida).

32. A este respeito, resulta da jurisprudência que constituem formas de colusão particularmente prejudiciais para o bom funcionamento do jogo normal da concorrência os acordos que, pela sua própria natureza, têm por objetivo uma repartição da clientela dos serviços. Assim, os acordos sobre a repartição de clientela integram manifestamente, tal como os acordos sobre os preços, a categoria das restrições mais graves da concorrência (v., neste sentido, acórdão Comissão/Stichting Administratiekantoor Portielje, C-440/11 P, EU:C:2013:514, n.ºs 95 e 111).”<sup>14</sup>

51. Note-se que a repartição das responsabilidades por quotas obrigatórias não só iria diminuir a pressão concorrencial entre entidades gestoras, como poderia, igualmente, alterar a relação de mercado entre aquelas entidades e os operadores de gestão de resíduos retirando liberdade de ação a estes últimos.
52. Em concreto, num cenário em que, nos termos do enquadramento legal do sector, os produtores já se coordenaram para criar sistemas coletivos de recolha, i.e., num cenário em que as exigências ambientais se sobrepõem à defesa de um ambiente concorrencial, importa garantir que não são impostas restrições à concorrência para além daquelas que sejam necessárias à prossecução do interesse público em causa. Em particular, importa garantir que não se cria um ambiente propenso à colusão entre as entidades gestoras, levando-as a diminuir a intensidade concorrencial com que procuram conquistar produtores para a sua rede ou com que se relacionam nos diferentes mercados a montante, em que procuram serviços de recolha, e a jusante, em que colocam os seus produtos. Note-se que a criação de um ambiente propenso à colusão ou adequação comportamental entre as gestoras de sistemas terá externalidades negativas na dinâmica concorrencial nos mercados a montante, em que aquelas gestoras podem assumir um posicionamento estratégico que aumente o seu poder enquanto consumidoras de serviços (diminuindo a capacidade negocial dos operadores), ou

---

<sup>14</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Segunda Secção), de 16.7.2015, no Proc. C-172/14, *ING Pensii*, ECLI:EU:C:2015:484.

nos mercados a jusante, em que o comportamento estratégico pode reforçar o poder na oferta de resíduos para valorização.

53. Neste sentido, como já foi referido, a garantia do cumprimento das obrigações ambientais deve ser compatibilizada com a preservação da livre concorrência em todos os níveis da cadeia de valor. Assim, mantendo-se, necessariamente, as obrigações ambientais de cada sistema coletivo associadas às responsabilidades dos produtores que participam nos mesmos, uma solução para que haja liberdade de ação concorrencial passa pela criação de câmaras de compensação, através das quais as entidades que não tenham cumprido com as suas obrigações ambientais possam compensar aquelas que vão além das obrigações que lhe são impostas. Neste cenário, cada entidade adotaria os comportamentos de mercado mais eficientes, sabendo que teria que proceder a um exercício de compensação sempre que fosse além ou ficasse aquém do objetivo ambiental.
54. É essencial, no entanto, garantir também que o desenho e o funcionamento de tal câmara de compensação não impõem restrições à concorrência nem criam condições favoráveis a comportamentos que possam restringir a concorrência.

#### **4. Avaliação de impacto concorrencial**

55. A AdC procede à avaliação de impacto concorrencial de medidas de política pública no quadro dos poderes que lhe são atribuídos pelos n.ºs 1 e 4 do artigo 6.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.
56. Neste quadro legal, compete à AdC, nos termos da al. g) do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, sendo-lhe ainda atribuído pela al. d) do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos citados o poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”.
57. Importa destacar que a intervenção da AdC neste domínio – materializada numa avaliação de impacto concorrencial – não tem por objetivo sobrepor o bem público concorrência a outros interesses públicos mas antes contribuir para um processo de decisão pública mais informado, em que sejam devidamente destacadas as possíveis consequências sobre a concorrência, e logo para uma intervenção pública mais eficiente.

58. As questões levantadas na exposição apresentada à AdC centram-se no impacto concorrencial da criação de um CCR, nos termos e com a composição e competências definidas pelo Decreto-Lei n.º 67/2015.
59. Atendendo, em particular, ao disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 38.º daquele Decreto-Lei, o quadro legal remete para um cenário de autorregulação, através da criação de uma entidade coletiva de direito privado, constituída pelas entidades gestoras dos sistemas coletivos e pelas associações de produtores e distribuidores que representem todas as categorias de EEE (note-se que, de acordo com o n.º 3 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 67/2014, as entidades gestoras devem ser compostas, exclusivamente e obrigatoriamente, por um conjunto de produtores de EEE).
60. Dos processos de autorregulação podem resultar diferentes impactos na estrutura concorrencial dos mercados, nomeadamente, uma “redução dos incentivos para os fornecedores concorrerem entre si”, como refere a OCDE na “Lista de Controlo de Concorrência” que integra o “Guia de Avaliação de Concorrência – princípios”. Ainda neste documento, a OCDE refere que:
- “[d]uas das principais razões pelas quais os fornecedores podem vir a competir de forma menos vigorosa são, em primeiro lugar, o facto de a regulamentação poder facilitar a colusão entre os concorrentes e, em segundo lugar, reduzir a vontade, capacidade ou incentivo dos consumidores para mudarem de fornecedor. Existem outros motivos que podem levar os concorrentes a competirem menos ativamente, como a existência de limites nas quotas de mercado ou margens de lucro, que reduzem a recompensa potencial de uma maior competição. A formação de cartéis pode ser mais propícia em regimes de autorregulação ou de co regulação, que permitem a divisão da produção, a troca de informações sobre preços ou, ainda, que podem colocar um sector fora do alcance da lei da concorrência. Os cartéis são nocivos pois restringem a produção e aumentam os preços, em prejuízo dos consumidores. Os riscos de atividade de cartel devem ser ponderados contra os benefícios da autorregulação, tais como uma certificação mais célere de novas tecnologias.”
61. No caso presente, o quadro legal em vigor prevê que o CCR seja constituído pelas entidades gestoras que concorrem ao nível da gestão dos sistemas coletivos assumindo a responsabilidade pela:

- a. gestão da estrutura, organização e modelo operacional da câmara de compensação;
  - b. alocação das quotas de recolha de REEE entre os sistemas de gestão individuais e coletivos, assegurando condições operacionais harmonizadas e equitativas;
  - c. monitorização e supervisão do funcionamento dos sistemas, controlando o registo e a informação sobre os EEE colocados no mercado e de REES recolhidos, bem como a implementação de sistemas de compensações por desvios face às quotas estabelecidas.
62. Esta entidade terá ainda a possibilidade de intervir na definição de requisitos e procedimentos, nomeadamente: na determinação das regras de cálculo da meta de recolha e dos objetivos de valorização, e na definição dos requisitos de qualidade e eficiência para a recolha e tratamento de REEE.
63. Com a atribuição deste conjunto de competências ao CCR, criam-se condições que potenciam a coordenação entre as entidades gestoras nas fases de fixação de objetivos de recolha, operacionalização do mercado, supervisão de metas e controlo dos licenciamentos, a que se associa a gestão da informação e o pagamento de compensações, i.e., criam-se condições que favorecem a coordenação horizontal entre as empresas.<sup>15</sup>
64. Desta coordenação horizontal pode resultar, nomeadamente:
- a. Uma repartição dos mercados ou áreas de influência, que aumenta o poder de mercado das entidades gestoras face aos operadores de gestão de resíduos;
  - b. A definição de padrões de comportamento homogêneos que influenciem o Ecovalor, definindo-o em níveis que podem não ser os mais eficientes para a sociedade, em prejuízo dos consumidores e da eficiência do sistema;

---

<sup>15</sup> É aceite na literatura que a estabilidade de um comportamento colusivo depende dos benefícios que dele resultem, da capacidade para detetar comportamentos fora dos acordo estabelecido e da capacidade para impor uma penalização sobre aqueles que adotem tais comportamentos (ver, por exemplo, Bishop and Walker, *The Economics of EC Competition Law*, University Edition, 2010, par. 5-017). Este conjunto de requisitos dependem das características da indústria em que o comportamento é adotado, sendo particularmente relevantes aspetos como a transparência e a troca de informação, o número de operadores a existência de barreiras à entrada (ver, por exemplo, Ivaldi, Jullien, Rey, Seabright e Tirole, "The Economics of Tacit Collusion", Final Report for DG Competition, European Commission, 2003). Pela descrição apresentada sobre o funcionamento do CCR, as suas competências e estrutura, verifica-se o cumprimento de grande parte destes requisitos potenciadores de colusão.

- c. A adoção de comportamentos estratégicos na colocação de REEE nos mercados de reciclagem e valorização, condicionando os valores pagos e afetando, por essa via, a eficiência do sistema;
- d. A adoção, pelas entidades gestoras, de comportamentos estratégicos que condicionem as opções dos produtores, criando barreiras à criação de novos sistemas de gestão de resíduos.

65. Atente-se que, de acordo com a jurisprudência europeia,

“Os critérios de coordenação e de cooperação estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal, longe de exigir a elaboração de um verdadeiro «plano», devem ser entendidos à luz da conceção inerente às disposições do Tratado relativas à concorrência e segundo a qual qualquer operador económico deve determinar de maneira autónoma a política que pretende seguir no mercado comum, incluindo a escolha dos destinatários das suas ofertas e das suas vendas qualquer operador económico deve determinar de maneira autónoma a política que pretende seguir no mercado comum, incluindo a escolha dos destinatários das suas ofertas e das suas vendas.

Se é exato que esta exigência de autonomia não exclui o direito dos operadores económicos de se adaptarem inteligentemente ao comportamento conhecido ou previsto dos seus concorrentes, opõe-se todavia rigorosamente a qualquer estabelecimento de contactos direto ou indireto entre tais operadores que tenha por objetivo ou efeito quer influenciar o comportamento no mercado de um concorrente atual ou potencial, quer revelar a tal concorrente o comportamento que se decidiu ou se pretende seguir por si próprio no mercado”.<sup>16</sup>

66. Neste caso verifica-se que estão criadas condições para que o risco da concorrência seja substituído por uma cooperação prática entre as empresas.<sup>17</sup> Com efeito, as empresas estariam a aderir a um plano comum, que limita ou que é suscetível de limitar o seu

---

<sup>16</sup> Acórdão DE 16.12.1975 — Processos Apensos 40/73 A 48/73, 50/73, 54/73 A 56/73, 111/73, 113/73 E 114/73, Suiker Unie and Others v Commission, parágrafos 173 e 174.384

<sup>17</sup> Conceito de prática concertada tal como definido no parágrafo 60 da Comunicação da Comissão, “Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal”, (2011/C 11/01), JO C 11/1, 14.1.2011, por referência à jurisprudência do tribunal geral no processo C-8/08, T-Mobile Netherlands, n.º 26; processos apensos C-89/85 e outros, Wood Pulp, n.º 63, Colectânea 1993, p. 1307.

comportamento comercial individual, ao determinar as linhas da sua ação mútua ou a ausência de ação no mercado.<sup>18</sup>

67. Quanto ao elemento de potencial repartição de mercado, recorde-se que o Tribunal de Justiça da União Europeia caracteriza esta prática como uma restrição por objeto tal como já se salientou no parágrafo 50 *supra*.
68. Relativamente ao controlo de informação pelo CCR, está em causa, por um lado, o registo dos operadores do mercado e a recolha da informação relativa à colocação no mercado de EEE bem como à recolha e tratamento de REEE e, por outro, a partilha desta informação entre as entidades gestoras concorrentes.
69. Esta opção de centralização da informação no CCR pode restringir a concorrência porquanto reduz “a incerteza estratégica no mercado, favorecendo deste modo um comportamento colusivo, por exemplo, se os dados objeto do intercâmbio forem relevantes de um ponto de vista estratégico”. A partilha de dados estratégicos entre concorrentes pode equivaler “a uma concertação, visto que reduz a independência do comportamento dos concorrentes no mercado e diminui os seus incentivos para concorrer.”<sup>19</sup>
70. Em contraponto, importa referir que a “partilha de informações pode contribuir igualmente para a realização de economias por parte das empresas, reduzindo as suas existências, permitindo uma entrega mais rápida de produtos perecíveis aos consumidores ou abordando o problema de uma procura instável. Além disso, os intercâmbios de informações podem beneficiar diretamente os consumidores, reduzindo os seus custos de pesquisa de produtos e melhorando as possibilidades de escolha.”<sup>20</sup>
71. Por último, tenha-se em atenção que a existência de um quadro legal que possa incentivar as empresas a adotar determinadas formas de cooperação entre si, não as isenta da sua responsabilidade relativamente ao cumprimento das regras da concorrência e, em especial, para com as regras previstas no artigo 101.º do TFUE. Nas Orientações sobre a análise da cooperação horizontal<sup>21</sup>, a Comissão Europeia clarifica que:

---

<sup>18</sup> Conceito de acordo na jurisprudência europeia para casos de cartel, e.g., decisão da Comissão no processo, Processo C.37.519 —Metionina, de 2 de julho de 2002, JO L 255/1-32, parágrafo 194

<sup>19</sup> Comunicação da Comissão, “Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal”, (2011/C 11/01), JO C 11/1, 14.1.2011, parágrafo 61

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> *Idem*, parágrafo 57.

“22. Nalguns casos, as empresas são incentivadas pelas autoridades públicas a concluir acordos de cooperação horizontal, a fim de atingirem um objetivo de política pública através de auto-regulação. Todavia, as empresas continuam a estar abrangidas pelo artigo 101.º se a lei nacional encorajar, outras palavras, o facto de as autoridades públicas incentivarem um acordo de cooperação horizontal não significa que tal acordo seja permitido ao abrigo do artigo 101.º. O artigo 101.º só não se aplica se a lei nacional exigir das empresas comportamentos anti-concorrenciais ou se a lei nacional criar um quadro legal que exclua a concorrência no que lhes diz respeito. Em tal situação, a restrição de concorrência não é imputável, como exige implicitamente o artigo 101.º aos comportamentos autónomos das empresas que ficam protegidas, relativamente às consequências de uma infração ao referido artigo. Cada caso deve ser apreciado de acordo com os factos que lhe são inerentes, em conformidade com os princípios gerais estabelecidos nas presentes Orientações.”

72. Da mesma forma importa ainda recordar que uma entidade pública, no exercício das suas funções legislativas ou regulatórias não deixa de estar sujeita ao disposto no TFUE, nomeadamente no que se refere à aplicação das normas de defesa da concorrência. A este respeito, o Tribunal de Justiça da União Europeia esclarece que:

“[...] sendo embora verdade que, em si mesmos, os artigos 81.º CE e 82.º CE [atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE] apenas abrangem o comportamento das empresas e não as medidas legislativas ou regulamentares adotadas pelos Estados-Membros, não é menos certo que estes artigos, interpretados conjuntamente com o artigo 10.º CE [correspondendo ao atual n.º 3 do artigo 4.º do Tratado da União Europeia], que institui um dever de cooperação, impõem a proibição de os Estados-Membros tomarem ou manterem em vigor medidas, mesmo de natureza legislativa ou regulamentar, suscetíveis de eliminar o efeito útil das regras de concorrência aplicáveis às empresas (v. acórdãos de 16 de Novembro de 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Colect., p. 753, n.º 31, de 21 de Setembro de 1988, Van Eycke, 267/86, Colect., p. 4769, n.º 16; de 17 de Novembro de 1993, Reiff, C-185/91, Colect., p. I-5801, n.º 14; de 9 de Junho de 1994, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Colect., p. I-2517, n.º 14; de 5 de Outubro de 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, Colect., p. I-2883, n.º 20, e de 19 de Fevereiro de 2002, Arduino, C-35/99, Colect., p. I-1529, n.º 34).”

73. Ainda relativamente a esta última questão, note-se que a concretização de um regime com características restritivas da concorrência num diploma legal ou por regulação sectorial terá

como consequência criar uma derrogação à Lei n.º 19/2012, podendo suscitar um eventual conflito com o disposto no artigo 101.º, n.º 1, do TFUE. Tal cria um constrangimento à salvaguarda da concorrência no sector em apreço por parte da AdC, a qual apenas poderia intervir nos termos definidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, ao abrigo da primazia do direito da União Europeia.<sup>22</sup>

## 5. Comentários à Proposta de Recomendação

74. A AdC elaborou um Projeto de Recomendação que submeteu ao Ministério da Economia, ao Ministério do Ambiente, à Agência Portuguesa do Ambiente, à Direção-Geral das Atividades Económicas e às Associações, para comentários (pelos ofícios: S-AdC/2016/290, S-AdC/2016/291, S-AdC/2016/292, S-AdC/2016/328, S-AdC/2016/329).
75. A AdC recebeu comentários por parte da APA, pelo seu ofício S014130-201603-DRES.DFEMR (com entrada E-AdC/2016/1136 de 07/03/2016) e duas exposições das Associações (com entradas: E-AdC/2016/1050 de 02/03/2016, doravante Primeiro comentário, e E-AdC/2016/2016 de 02/06/2016, Segundo comentário).

## 6. Comentários da APA à Proposta de Recomendação

76. A APA comenta a análise desenvolvida para cada uma das preocupações concorrenciais expressas pelas associações nos seguintes termos.
77. Quanto à “possibilidade de coordenação horizontal e de centralização da gestão dos REEE com a criação do CCR nos termos dos artigos 34.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 67/2014 e atendendo à estrutura duopolista da gestão dos sistemas coletivos” (a que se refere o ponto

---

<sup>22</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 9.9.2003, no Proc. C-198/01, *CIF c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Colet. 2003, p. I-8055, no qual aquele órgão jurisdicional da União Europeia concluiu que “perante comportamentos de empresas contrários ao artigo [101].º, n.º 1, [TFUE], que sejam impostos ou favorecidos por uma legislação nacional que legitima ou reforça os seus efeitos, mais especialmente no que respeita à fixação dos preços e à repartição do mercado, uma autoridade nacional da concorrência que tem por missão, designadamente, assegurar o respeito do artigo [101.º TFUE]:

- tem a obrigação de deixar de aplicar essa legislação nacional;
- não pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos passados, quando estes lhes tenham sido impostos por essa legislação nacional;
- pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos posteriores à decisão de deixar de aplicar essa legislação nacional, uma vez que esta decisão se tenha tornado definitiva a seu respeito;
- pode aplicar sanções às empresas em causa por comportamentos passados quando estes tenham sido apenas facilitados ou encorajados por essa legislação nacional, sem deixar de ter em devida conta as especificidades do quadro normativo em que as empresas atuaram.”

A. do parágrafo 21), a APA esclarece: “que o CCR não detém competência de gestão de REEE, cabendo esta às entidades gestoras do sistema coletivo, no âmbito das respetivas licenças, e, em primeira análise, aos operadores de gestão de resíduos ao abrigo do regime geral de gestão de resíduos. Ao CCR cabem exclusivamente funções do foro operacional, que se baseiam na recolha e tratamento de informação necessária à monitorização das responsabilidades dos produtores que se encontram conferidas na legislação que preconiza a responsabilidade alargada do produtor; [...]. Não cabe, portanto, a esta entidade gerir REEE, mas sim gerir informação; não lhe cabe definir "parâmetros fundamentais da gestão de REEE"!, mas sim "acompanhar", "participar", "colaborar em ações" e “prestar apoio” as entidades competentes”.

78. Conclui a APA sobre este ponto que: “confrontando as competências do CCR previstas no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 67/2014, de maio, com os tipos de práticas restritivas a que se refere o artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de maio (RJC), não se consegue alcançar de que forma as entidades gestoras se poderiam coordenar de modo a "impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional”.
79. Relativamente à “[p]ossibilidade de se criarem condições para a adoção de comportamentos estratégicos de restrição da concorrência, com a atribuição ao CCR de competências de recolha de informação relativa aos EEE e aos REEE, [...] e atendendo a que esta entidade é composta pelos intervenientes no setor [...]” (a que se refere a alínea B. e respetivas subalíneas do parágrafo 21), a APA esclarece que as funções atribuídas ao CCR pelo quadro legal, supra apresentado, “são exatamente as mesmas que vêm sendo executadas pela entidade de registo de produtores licenciada desde 2006, conforme pode ser constatado na licença em vigor conferida à ANREEE [...].Exceção feita à função de gestão dos representantes autorizados [...].
80. Acrescenta que “as entidades gestoras já têm atualmente acesso em primeira linha a toda a informação relativa aos seus produtores aderentes, pois a base do seu funcionamento que determina o montante dos Ecovalores, são as próprias declarações trimestrais dos produtores sobre as quantidades colocadas no mercado. Mais, as entidades gestoras sempre tiveram acesso em primeira linha às quotas de mercado, calculadas pela ANREEE e reproduzidas em relatórios destinados especificamente a cada entidade gestora, pois é a partir destas quotas que se determinam as suas responsabilidades de recolha de REEE.”
81. Ainda sobre a recolha de informação dos REEE a APA expressa a seguinte posição:

“No que se refere a informação sobre a recolha de REEE, é absurdo afirmar que as entidades gestoras podem coordenar o seu comportamento ao ponto de determinar a quantidade de REEE a recolher a nível nacional e as respetivas quotas, conforme lhes convier. Senão veja-se: a informação é declarada pelos produtores e pelos intervenientes na recolha num sistema sujeito a estritas regras de confidencialidade, integridade e segurança; as quotas de mercado de cada entidade gestora resultam diretamente das quantidades declaradas pelos respetivos produtores; a quantidade de recolha a nível nacional resulta diretamente das quantidades declaradas pelos intervenientes na recolha; as quotas de recolha de cada interveniente resultam de cálculo direto através da informação anteriormente apurada; a responsabilidade de aferição da meta de recolha nacional e o controlo do cumprimento das responsabilidades de recolha cabe, nos termos da lei, à APA, sendo o CCR meramente o veículo operacional que recolhe e compila os dados necessários a prossecução desta tarefa.”

82. Conclui a APA que “[a]ssumir que estão criadas condições para a adoção de comportamentos estratégicos de restrição da concorrência neste caso é assumir que as entidades gestoras e a entidade que venha a exercer a atividade de CCR têm motivação e capacidade para: contornar os meios de acompanhamento [...]; falsear a informação a divulgar publicamente [...]; manipular as auditorias anuais a realizar por entidade independente [...]”.
83. Relativamente ao “[p]erigo de comportamentos estratégicos que levem a manipulação do mercado e a coordenação entre os produtores [...]”(a que se refere a alínea C. do parágrafo 21), a APA esclarece que “[a] opção dos produtores poderem cumprir as suas obrigações de registo através da respetiva entidade gestora, [...] foi incluída no diploma para resolver uma dificuldade relacionada com a duplicação de informação, e de recursos, uma vez que os produtores reportam a mesma informação, quer à entidade de registo, quer às entidades gestoras, com o conseqüente aumento dos encargos administrativos. Esta disposição pressupõe uma simples e direta transferência de informação entre dois sistemas de informação sujeitos a estritas regras de confidencialidade, integridade e segurança.”
84. Por último, relativamente à possibilidade de aplicação aos sistema de gestão dos REES (enquadrado pelo Decreto-Lei n.º 67/2014), soluções semelhantes às previstas para o sistema de gestão e pilhas e acumuladores (pelo Decreto-Lei n.º 173/2015), no que se refere à atribuição das responsabilidades de registo à APA, esta entidade considera que:

“Não se afigura sensato fazer um paralelismo entre o CCR e o registo de produtores de pilhas e acumuladores, que virá a ser futuramente assegurado pela APA, uma vez que este registo representa apenas uma de cinco competências do CCR e, mesmo esta, assume uma natureza visivelmente mais complexa no fluxo de REEE [...]”

“Considera-se que diferentes complexidades justificam diferentes opções estratégicas.”

85. Já relativamente à integração da camara de compensação no CCR, tal como previsto no Decreto-Lei n.º 67/2014, a APA informa que:

“No que toca a camara de compensação, a qual deve ser constituída exclusivamente por representantes das entidades gestoras, importa referir que o modelo seguido foi baseado nos resultados de um benchmarking realizado a países da União Europeia com relevância na gestão de REEE, nomeadamente a França, Dinamarca, Espanha, Itália, Irlanda e Alemanha.”

[...]

“Em todos os países referidos, as entidades que assumem o papel de câmara de compensação são entidades privadas constituídas pelos produtores/sistemas coletivos que detêm competências de alocação de recolhas e aplicação do mecanismo de compensação e três destas entidades gerem também o pagamento das contrapartidas financeiras pela recolha.

Os principais interessados na aplicação do mecanismo de compensação são efetivamente as entidades gestoras, uma vez que o seu princípio básico é compensar situações em que uma entidade assume a responsabilidade pela gestão de REEE da competência de outra entidade concorrente, promovendo a dinâmica concorrencial. Não se entende como as entidades gestoras poderiam desviar o objetivo do mecanismo de compensação e utilizar a informação em seu proveito. Na exposição apenas constam conceitos teóricos a este respeito, que não concretizam situações práticas que se poderiam verificar. Por outro lado, não se pode perder de vista o facto da aprovação do modelo do mecanismo de compensação caber à APA e à DGAE, assim como a sua monitorização e controlo.

Também aqui não se considera existir paralelismo com o que se encontra previsto na legislação relativa as pilhas e acumuladores, uma vez que não está previsto para este fluxo um mecanismo de alocação, mas apenas a compensação, sendo um indicador

da sua simplicidade comparando com o fluxo dos REEE, o qual pressupõe a existência de um modelo de operacionalização e de um algoritmo de alocação, para além do esforço de acompanhamento trimestral.

Por último, resta eventualmente sugerir à Autoridade da Concorrência que solicite esclarecimentos às suas congéneres de França, Dinamarca, Espanha, Itália e Alemanha quanto às entidades que se encontram constituídas nesses países similares à do CCR.”

86. Relativamente a este comentário da APA, importa reafirmar que o exercício de avaliação de impacto concorrencial desenvolvido pela AdC, no quadro das atribuições de que está incumbida pela al. g) do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, e dos poderes que lhe são conferidos pela al. d) do n.º 4 do artigo 6.º dos mesmos Estatutos, é distinto da análise contraordenacional em que estão em causa práticas adotadas por uma ou mais empresas. Neste sentido, não se está a avaliar o comportamento de um qualquer agente de mercado nem se analisam práticas concretas de mercado.
87. Como já se referiu *supra*, o objetivo da AdC com este exercício passa, somente, pela identificação de potenciais perigos para a concorrência que possam resultar de determinada norma ou decisão pública, pretendendo-se contribuir para um sistema normativo que promova a concorrência e logo a eficiência de mercado.
88. É neste sentido que a AdC identificou *supra* um conjunto de situações que foram apontadas como facilitadores de comportamentos colusivos de mercado e que decorrem da combinação entre a estrutura do CCR e as atribuições que lhe são conferidas. Cada um dos fatores que podem contribuir para a criação de situações de distorção da concorrência nos termos identificados no projeto de recomendação tem por referência a experiência da AdC e a jurisprudência europeia relativas à aplicação das regras nacionais e europeias de concorrência.
89. Note-se que, relativamente à criação de um CCR, a AdC refere-se à necessidade de criação de um mecanismo de compensação que sustente a concorrência entre as entidades gestoras (parágrafo 53). Não obstante, refere ainda que o desenho e funcionalidade de tal mecanismo não deve impor ou criar condições que possam ser favoráveis a adoção de práticas anticoncorrenciais (parágrafo 54).
90. Sublinha-se ainda que as atribuições que constam do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 67/2014 (*supra* transcritas no parágrafo 18), remetem para competências de controlo e gestão de

informação bem como de estruturação e organização da câmara de compensação, definição de um “algoritmo de alocação” das responsabilidades de recolha e para a gestão e supervisão desta alocação.

91. Atendendo a que a composição deste CCR íntegra representantes das entidades gestoras, das associações de produtores e distribuidores que representem todas as categorias de EEE (n.º 1 do artigo 35.º do decreto-Lei n.º 67/2014), é posição da AdC que estão criadas condições para uma coordenação entre agentes de mercado que podem distorcer a concorrência nos termos descritos nos parágrafos 63 e seguintes. Note-se que a AdC não está a identificar uma prática de mercado, mas antes a identificar condições favoráveis à existência de tal prática. Assim, este exercício prospetivo é necessariamente conceptual não coibindo a Autoridade de no futuro, ou em relação a práticas passadas, proceder a aplicação da Lei da concorrência a práticas concretas neste sector.
92. De forma a reforçar esta posição, para além da jurisprudência já citada, atente-se ao exposto em dois documentos que expressam preocupações jusconcorrenciais relativamente à organização dos sistemas de gestão de resíduos: o já citado DG Competition Paper e um estudo de 2016 elaborado em parceria entre as Autoridades de Concorrência Nórdicas (doravante, Relatório das Autoridades de Concorrência Nórdicas de 2016, que inclui uma análise dos quadros legais dos sistemas de gestão e resíduos na Dinamarca, Ilhas Faroé, Finlândia, Gronelândia, Islândia e Noruega) intitulado *Competition in the Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy*<sup>23</sup>.
93. No DG Competition Paper, relativamente aos sistemas de gestão coletiva de REEE<sup>24</sup>, a DG COMP começa por expressar uma preocupação quanto à existência de um sistema cooperativo, salientando que “a possibilidade de estabelecer sistemas cooperativos para dar cumprimento às obrigações descritas na diretiva dos REEE não preclui a aplicação do direito europeu da concorrência a tais sistemas cooperativos”<sup>25</sup>.
94. Quando aborda o cenário de cooperação entre as “empresas obrigadas” (i.e., os produtores que de acordo com a Diretiva Europeia assumem a responsabilidade de gestão dos resíduos), a DG COMP refere-se, em particular, a três tipos de preocupações concorrenciais.

---

<sup>23</sup> Disponível em <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/pm-yhteisraportit/nordic-report-2016-waste-management-sector.pdf>.

<sup>24</sup> DG Competition Paper, parágrafos 153 e seguintes.

<sup>25</sup> DG Competition Paper, parágrafo 154., tradução nossa.

95. Primeiro, a DG COMP refere-se ao impacto que a cooperação entre produtores pode ter na concorrência nos mercados de EEE, em particular quando a cooperação acontece entre produtores dos mesmos mercados. Quanto à troca de informação refere a DG COMP: “A cooperação não deve envolver a troca de informação que possa ser sensível. Também podem levantar preocupações situações em que as partes limitam a sua capacidade para determinar as características do seu produto ou a forma pela qual elas o produzem [...]”.
96. A DG COMP refere-se depois ao impacto de práticas de *bundling* na procura de serviços fornecidos pelos operadores de gestão de recursos a montante da cadeia de valor, por parte dos sistemas coletivos que possam dispor de poder de mercado. Não obstante esta preocupação, a DG COMP também salienta os benefícios que podem decorrer da existência de possíveis economias de rede.
97. Ainda sobre a relação entre produtores/importadores de EEE, a DG COMP expressa preocupação quando são criadas entidades gestoras que possam representar uma quota de mercado significativa, ao nível dos mercados de produtos. Não deixando de referir que, no casos dos EEE, estando em causa diferentes tipos de produtos, está preocupação poderá ser menos relevante do que em outras fileiras. Sobre esta preocupação, importa destacar que a criação, no quadro legal nacional, do CCR, ao promover o contacto e a relação entre os sistemas concorrentes, reforça as preocupações expressas pela DG COMP.
98. Na relação entre os produtores/importadores e as entidades gestoras, a DG COMP, expressa preocupação em garantir uma concorrência efetiva entre os sistemas de gestão, impondo que cada sistema adote critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios na integração das empresas de forma a promover a mobilidade. Novamente, a existência de uma instituição em que existe um contacto próximo entre as entidades gestoras, cria condições para que se diminua o ambiente de rivalidade necessário à concorrência.
99. Por último, nas relações dos sistemas com os operadores de gestão de resíduos, a montante, a DG COMP, aceitando que possam existir economias de escala que justifiquem a criação de sistemas coletivos, entende ser necessário garantir um ambiente concorrencial no acesso daqueles operadores ao mercado.
100. Já na relação com os operadores no mercado de retoma de resíduos, a DG COMP alerta que, como princípio geral, os sistemas não devem impedir as empresas de recolha, tratamento e recuperação dos resíduos, de decidir no destino a dar aos materiais secundários e recuperáveis.

101. No Relatório das Autoridades de Concorrência Nórdicas de 2016, não obstante as diferenças entre os países objeto de análise e daqueles face à estrutura dos sistemas de recolha de resíduos em Portugal, expõe-se um conjunto de preocupações concorrenciais relativamente ao funcionamento dos sistemas coletivos de gestão de resíduos que importa sublinhar.
102. Quando se referem ao funcionamento dos sistemas de gestão coletivos de REEE, as ANC nórdicas referem que: “a colaboração entre produtores (que podem ser concorrentes diretos) aumenta o risco de comportamentos colusivos entre os *players* de mercado que pode eliminar a concorrência no mercado e criar barreiras à entrada de outros concorrentes, e.g., pela imposição de taxas de acesso muito altas ou discriminatórias para os serviços de gestão de resíduos.”<sup>26</sup>
103. Acrescentam que “o aproveitamento de economias de escala pode justificar a existência de apenas um PRO [*Producer Responsibility Organizativo*, i.e., uma entidade gestora de um sistema coletivo], o que pode ser particularmente eficiente em alguns países atendendo, por exemplo, às características geográficas. Acresce que as atividades de uma única PRO podem facilitar o trabalho de monitorização pelo Governo. No entanto, um PRO monopolista pode abusar da sua posição dominante no mercado restringindo, por exemplo, o acesso ou impondo preços excessivos”.<sup>27</sup>
104. Relativamente aos ambientes em que exista mais do que uma entidade gestora, refere-se que:

“A presença, no mercado, de múltiplos PROs pode criar o risco de conflito de interesses no que se refere à coordenação das operações e as atividades administrativas. Neste sentido pode ser necessário criar um mecanismo central de coordenação de atividades específicas se, por exemplo, cada PRO recolhe mais ou menos resíduos face à proporção relativa à sua quota.

[...]

Uma câmara de compensação, ou uma entidade semelhante, pode atuar como um instrumento essencial para garantir que cada PRO, e cada produtor individual, assume a responsabilidade pela recolha e reciclagem dos resíduos associados à sua RAP [Responsabilidade Alargada do Produtor], podendo intervir disciplinando os PRO.

---

<sup>26</sup> Relatório das Autoridades de Concorrência Nórdicas de 2016, página 127, tradução nossa

<sup>27</sup> Relatório das Autoridades de Concorrência Nórdicas de 2016, página 127, tradução nossa

Estes mecanismos pode mostrar-se necessários para garantir que a alocação da recolha de resíduos associados à RAP é feita de forma neutral, não discriminatória e transparente, impedindo um fenómeno de *cherry-picking*. É importante, no entanto, que o mecanismo de coordenação seja desenvolvido e desenhado de forma a limitar possíveis efeitos anticoncorrenciais.

Uma câmara de compensação ou uma entidade de monitorização semelhante pode, também, aumentar a transparência no mercado, aumentando, conseqüentemente, os riscos de colusão. A informação que os participantes nos vários PROs trocam utilizando está entidade deve ser objeto de escrutínio. É ainda necessário avaliar até que ponto o balanceamento e a alocação pode limitar os incentivos para a concorrência, uma vez que os PROs serão sempre capazes de assegurar as suas quotas o que pode reduzir ainda mais a pressão para concorrer. A possibilidade da concorrência ser ou não ser distorcida vai depender da forma como o mecanismo é construído e regulado e de como o mercado é estruturado e organizado.”<sup>28</sup>

105. Estas posições assumidas pela DG COMP e pelas autoridades de concorrência nórdicas corroboram a posição da AdC no sentido em que salientam o potencial concorrencial dos mercados de gestão de resíduos, alertando para os perigos que podem existir para a concorrência em determinados cenários, incluindo os casos em que sejam criadas condições para a implementação de mecanismos que controlam o comportamento das entidades gestoras no mercado, potenciando a repartição do mercado, a criação de barreiras à entrada e a adoção de comportamentos estratégicos face a outros operadores de mercado.
106. Em síntese, a AdC entende que a criação de um mecanismo de compensação pode contribuir para um funcionamento eficiente dos sistemas de gestão e resíduos, criando condições para a concorrência efetiva entre as entidades gestoras, desde que se garanta que a sua atuação é totalmente independente de qualquer entidade gestora ou operador de mercado e que a sua atuação se centra na promoção da concorrência entre as entidades gestoras.
107. Por outras palavras, os mecanismos de compensação devem ser definidos e monitorizados por uma entidade pública dotada de independência face aos interesses das entidades económicas com intervenção nos diferentes sistemas de gestão de resíduos e aqueles

---

<sup>28</sup> Relatório das Autoridades de Concorrência Nórdicas de 2016, páginas 142 e 143, tradução nossa.

mecanismos não devem possibilitar uma coordenação entre entidades concorrentes do respetivo comportamento nos mercados onde atuam.

## 7. Comentários das Associações à Proposta de Recomendação

108. No Primeiro comentário submetido à AdC, as Associações começam por “expressar a sua concordância, na generalidade, com a análise da AdC no que respeita às preocupações jus-concorrenciais que a presença das entidades gestoras no CCR, prevista no artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 67/2014, de 7 de Maio, suscita no mercado da gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos.”
109. As Associações, acrescentam, no entanto, que, na sua perspetiva “os riscos concorrenciais que derivam da atual redação do Decreto-Lei n.º 67/2014, no que diz respeito à composição do CCR advêm, única e exclusivamente, da presença *das entidades gestoras dos sistemas coletivos de gestão de REEE* no seu seio. E não, certamente, da presença no CCR das *associações de produtores e distribuidores que, individualmente representem todas as categorias de EEE.*”
110. Entendem as Associações que “a presença das associações de produtores na CCR não suscita qualquer dos problemas identificados pela AdC” no projeto de recomendação. Acrescentam que “os associados das Associações e da “federação de associações” que é a ANREEE são, na essência, entidades que *não estão presentes no mercado* da gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos e *são os clientes das EGs* dos sistemas coletivos de gestão daqueles resíduos. Assim, a presença das associações de produtores no CCR representa, pelos motivos que passaremos a expor, um garante da eficiência do sistema de gestão de REEE, da concorrência neste mercado e do cumprimento das obrigações legais que impendem sobre os produtores.”
111. Remetendo para as conclusões da AdC no capítulo IV do projeto de recomendação, consideram as Associações que “os riscos de condutas anti concorrenciais derivam sempre [...] da presença das EGs no CCR (§ 81 do Projeto de Recomendação). E não da presença no CCR de representantes dos produtores. O que os produtores pretendem é um funcionamento eficiente do CCR e do mercado, assegurando que todos os produtores cumprem as suas obrigações, condição para o necessário *level playing field* nos mercados relevantes da venda dos EEE. Os produtores, diretamente ou através de associações, não estão a atuar sobre um mercado em que eles próprios concorrem, precisamente porque não operam no mercado da gestão de REEE.

112. Concluem que, “[d]este modo, para eliminar por completo os riscos que decorrem da autorregulação, bastará eliminar as EGs do CCR. E esta conclusão não é prejudicada pelo facto de as EG terem de ser compostas exclusiva e obrigatoriamente por produtores de EEE (cfr., § 70 do Projeto de Recomendação). Na verdade, esta exigência legal constitui tão-somente uma delimitação *a priori* da procura de um serviço que só pode ser prestado a produtores de EEE não implicando qualquer tipo de controlo sobre a atividade das EG por parte dos produtores. Sublinhe-se: os riscos concorrenciais num cenário de autorregulação pela inclusão de concorrentes no CCR existem só e apenas caso as EG façam parte desta entidade, porque só estas empresas concorrem entre si no mercado da gestão de REEE. E o mesmo não se pode dizer da presença no CCR das *associações de produtores e de distribuidores que, individualmente, representem todas as Categorias de EEE.*

Neste sentido, e salvo o devido respeito, que é muito, entendem as Associações que a solução propugnada no Projeto de Recomendação foi mais longe do que o adequado e/ou necessário para assegurar a efetiva concorrência no mercado de gestão de REEE.”

113. No Segundo comentário submetido à AdC, as Associações debruçam-se sobre os comentários da APA ao projeto de recomendação.

114. Analisando a posição assumida pelas Associações no Primeiro comentário, cumpre reconhecer que a análise desenvolvida no texto do projeto de recomendação atribui maior preocupação à atividade das entidades gestoras e à sua participação no CCR. Tal resulta do facto de esta apreciação incidir sobre o regime previsto no Decreto-Lei n.º 67/2014 que, no que se refere à constituição do CCR, impõe que o mesmo seja composto “exclusivamente pelas entidades gestoras do sistema”.

115. Note-se, no entanto, que da caracterização da estrutura concorrencial na gestão coletiva de resíduos, a que se refere o capítulo 3 do projeto de recomendação (bem como da presente Recomendação), fica claro que estes sistemas integram diferentes relações concorrenciais que se repercutem na eficiência do próprio sistema, a qual depende “por um lado, da capacidade de venda dos resíduos para reciclagem e valorização a um preço que reflita o seu custo de oportunidade e, por outro, da eficiência na gestão das redes de recolha e do próprio sistema de gestão garantindo-se o cumprimento das obrigações ambientais.” (parágrafo 54 do projeto de recomendação e parágrafo 42 da presente recomendação).

116. Mais se acrescenta que “esta eficiência deve refletir-se, depois, no valor de financiamento que é exigido aos produtores e, conseqüentemente, no preço que estes cobram aos consumidores

pelos seus produtos (o Ecovalor que, como foi referido acima, integra aquele valor de financiamento).

Quanto maior a concorrência nas diferentes fases do sistema de gestão de resíduos, mais se promove a eficiência, menores serão os valores de financiamento e, logo, maior a probabilidade de se aplicarem aos consumidores preços que efetivamente reflitam o custo de oportunidade de utilização dos recursos.” (parágrafos 55 e 56 do projeto de recomendação e 43 e 44 da presente recomendação).

117. Note-se, por último, que a prestação financeira a pagar pelos produtores depende dos restantes fluxos financeiros do sistema e que o seu valor terá consequências nos mercados de venda de produtos aos consumidores finais em que os produtores operam e concorrem entre si.
118. Neste sentido, e de forma a afastar qualquer possível distorção concorrencial, seja nos mercados associados aos próprios sistemas seja em mercados conexos, a montante ou a jusante, importa garantir total independência do CCR, tal como foi opção no sistema de regulação de pilhas e acumuladores, a que se refere o n.º 2 do artigo 21.º-A do Decreto-Lei n.º 173/2015, que estabelece que o mecanismo de compensação deve ser composto por entidades que reúnam os seguintes requisitos:
- a) Não ter qualquer interesse, direto ou indireto, quer no resultado da compensação quer na informação obtida no âmbito do mecanismo de compensação, confidencial ou outra a que tenha acesso;
  - b) Não possuir qualquer interesse, direto ou indireto, nas entidades gestoras e nos operadores de gestão de resíduos;
  - c) Não ser dependente financeira ou profissionalmente das entidades gestoras ou dos operadores de gestão de resíduos.”
119. Note-se que no Segundo comentário, as Associações, referem, na página 18, não existir justificação para que a opção apresentada no Decreto-Lei n.º 67/2014, seja “manifestamente oposta àqueloutro diploma”.
120. No Primeiro comentário, as Associações referem, igualmente, o regime legal de gestão de pilhas e acumuladores para salientar que que o “Decreto-Lei n.º 173/2015 resultou, antes do mais, de uma diversa realidade jurídica e de facto.” Destacam as Associações que:

- a. Por um lado o legislador alterou “o paradigma de funcionamento da entidade de registo, aproximando-a do modelo que vigora no âmbito dos EEE, prevendo a existência de uma única entidade de registo responsável pelos dados de colocação no mercado de todos os produtores”, atribuindo esta competência à APA. É ainda posição as Associações que esta “necessidade de centralização não existe no sistema de gestão de REEE, que desde 2006 se encontra centralizado na ANREEE”.
- b. “Por outro lado, a solução dada pelo legislador quanto à gestão de resíduos de pilhas e acumuladores, na parte em que especificamente se refere ao mecanismo de compensação, não obriga nem implica que a entidade responsável pelo seu funcionamento tenha natureza pública.”

121. Concluindo, tendo em atenção que os produtores que integram as Associações são operadores da cadeia de valor de gestão de resíduos e os acionistas das entidades gestoras, suportando uma prestação financeira que depende da eficiência geral do sistema e dos valores fixados nos restantes fluxos financeiros; atendendo igualmente a que estes produtores concorrem entre si no mercado dos produtos finais a montante daquela cadeia de valor; tendo, por último, presente que a AdC pretende garantir a concorrência em todas as fases da cadeia de valor de tratamento de resíduos, a AdC mantém a posição de que a solução que melhor garante uma concorrência equilibrada em todos os mercados relacionados com esta cadeia de valor implica a existência de uma câmara de compensação e de um mecanismo de gestão de informação que deve ser gerido por entidades que não tenham qualquer influência no mercado, tal como se prevê no n.º 2 do artigo 21.º-A do Decreto-Lei n.º 173/2015.

122. Não obstante a análise supra apresentada se centrar, em parte, no papel desenvolvido pelas entidades gestoras, tendo em atenção toda a complexidade da cadeia de valor de gestão de resíduos acima descrita e as interações financeiras e de eficiências associadas, existem, por exemplo, riscos de coordenação de comportamento dos produtores que possam influenciar os fluxos financeiros de forma a reduzir a prestação financeira a pagar, gerando um custo comum, o que pode reduzir a margem de concorrência no mercados a montante, ou o risco de acesso a informação relevante sobre o comportamento nestes mercados a montante com igual consequência de condicionamento de mercado.

## **8. Conclusão**

123. Pelo exposto, quanto às questões levantadas na exposição inicial das Associações relativas aos “problemas jusconcorrenciais que o novo regime de gestão de equipamentos elétricos e

eletrónicos (REEE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 67/2014, de 7 de Maio, suscita no âmbito do mercado nacional de gestão destes resíduos”, a AdC conclui que a criação do CCR, nos moldes previstos pelo quadro legal em vigor, pode promover a coordenação horizontal, centralizando a gestão dos REEE numa única entidade.

124. De igual modo, a AdC entende que as competências atribuídas ao CCR podem criar condições para diferentes tipos de atuações estratégicas suscetíveis de condicionar a concorrência no mercado. Nomeadamente, são criadas condições para a implementação de mecanismos que controlam o comportamento das entidades gestoras no mercado, potenciando a repartição do mercado, a criação de barreiras à entrada e a adoção de comportamentos estratégicos face a outros operadores de mercado.
125. Por último, relativamente ao eventual comportamento estratégico das entidades gestoras com vista à manipulação do mercado e à coordenação entre produtores, as Associações apresentam preocupações relativas ao cumprimento das metas ambientais, que estão fora do âmbito de intervenção da AdC, não deixando, no entanto, de ser jusconcorrencialmente relevante o eventual aproveitamento da coordenação no seio do CCR para potenciar eventuais comportamentos colusivos a montante ou jusante da cadeia de valor.
126. Não obstante esta posição, suportada nos argumentos apresentados, a AdC entende que a concorrência nas diferentes fases da cadeia de valor de tratamentos de resíduos é fundamental para a eficiência do sector e para a criação de bem-estar sendo, no quadro legal atual, essencial a criação de condições de livre concorrência, suportando a constituição de um mecanismo de compensação e de acompanhamento do mercado que permita que todos os operadores, nomeadamente as entidades gestoras, atuem de forma autónoma, decidindo as políticas que pretendem seguir no mercado.
127. Neste enquadramento, a AdC, reconhecendo a relevância da criação de um CCR, considera que o quadro legal dos REEE pode ser revisto de modo a acolher a opção seguida pelo legislador no âmbito da gestão de resíduos de pilhas e acumuladores, contida no Decreto-Lei n.º 173/2015, garantindo-se a independência da entidade que venha a assumir as competências de registo e gestão de informação relativa a EEE e a REEE e a gerir o mecanismo de compensação, sem prejuízo das competências a exercer pela APA.
128. Neste sentido, a AdC recomenda que o quadro legal previsto no Decreto-Lei n.º 67/2014, seja alterado no sentido de garantir que as normas aí previstas permitem atingir os objetivos ambientais impostos pela política ambiental nacional e pelas Diretivas Europeias, com o

mínimo impacto na estrutura concorrencial do mercado, o que implica, em concreto, e no âmbito das questões identificadas, promover a criação de um CCR que acompanhe o funcionamento do fluxo de resíduos em causa, garantindo condições de livre concorrência nos diferentes mercados, sem qualquer influência ou participação das próprias entidades que atuam nesse mercado.

129. Assim, tendo presente que compete à AdC, nos termos da al. g) do artigo 5.º dos respetivos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, “contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo”, bem como o poder de “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório” que lhe é conferido pela al. d) do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos citados, vem esta Autoridade recomendar ao Senhor Ministro do Ambiente, membro do Governo com a tutela do sector da gestão de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, que seja promovida, no âmbito das competências constitucionalmente conferidas ao Governo, a alteração do disposto no n.º 1 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 67/2014, de forma a garantir que não possa existir qualquer participação das “entidades gestoras dos sistemas coletivos de gestão de REEE” e das “associações de produtores e de distribuidores que, individualmente, representem todas as categorias de EEE” na sua composição, devendo a mesma assumir uma posição de total independência funcional face a qualquer operador do mercado.

Lisboa, 27 de outubro de 2016

