

PARECER N.º 87/AMT/2024

[versão não confidencial]

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura a análise do Projeto de Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2025 da Via Navegável do Douro (VND)¹.
2. O presente projeto de regulamento foi submetido pela Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL), a coberto do seu Ofício. n.º 715/2024, datado de 30 de setembro de 2024, tendo por base um *dossier* inicial constituído pelo (i) Projeto de Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2025 da VND, (ii) respetiva publicação em Diário da República² para efeitos de consulta pública e (iii) Memória Justificativa da Proposta de Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2024 da VND.

I.2. Contexto

3. A APDL detém as competências necessárias para assegurar o regular funcionamento dos portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo e da VND, nos seus múltiplos aspetos de ordem económica, financeira e patrimonial, de gestão de efetivos e de exploração portuária, e ainda as atividades que lhe sejam complementares, subsidiárias ou acessórias, bem como o exercício de competências e prerrogativas de autoridade portuária que lhe estejam ou venham a ser cometidas³.
4. Por sua vez, e no âmbito das suas atribuições, à APDL são conferidas competências para fixação de taxas e tarifas a cobrar pela utilização dos portos, da VND e das infraestruturas ferroviárias sob sua gestão, bem como dos serviços neles prestados, e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais⁴.
5. Igualmente, o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente estabelece competências às autoridades portuárias para elaborar e aplicar os regulamentos relativos

¹ Nos termos da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual.

² Diário da República, 2.ª Série, N.º 149, de 2 de agosto de 2024.

³ Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro, na sua redação atual, transforma a APDL em sociedade de capitais exclusivamente públicos, bem como aprova os respetivos estatutos, publicados em anexo ao mesmo diploma.

⁴ Pela alínea e) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 335/98, de 3 de novembro.

às taxas por si praticadas e devidas como contraprestação de fornecimento de bens e prestações de serviços, e pela utilização do domínio público sob sua jurisdição⁵.

6. No âmbito do diploma que regula a instalação e a utilização dos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios que escalem os portos nacionais⁶, será de referenciar, designadamente, o seguinte:

6.1. Aplica-se a todos os navios, qualquer que seja o seu pavilhão, que escalem ou operem em qualquer porto nacional, com exceção dos navios dedicados a serviços portuários, navios de guerra, unidades auxiliares de marinha e dos navios pertencentes ou operados pelo Estado e utilizados, no momento considerado, exclusivamente para fins de serviço público não comercial.

6.2. Sem prejuízo das exceções previstas no diploma, os resíduos provenientes de navios são entregues num meio portuário de receção de resíduos, disponível num porto nacional, previamente à largada do navio.

6.3. A gestão dos resíduos recolhidos em portos deve ocorrer de forma ambientalmente correta, nos termos do normativo nacional e da União Europeia (UE) aplicável, devendo, para o efeito, a autoridade portuária assegurar que os resíduos são recolhidos de forma separada nos portos, de modo a facilitar a preparação para a reutilização, reciclagem e outras formas de valorização, e sendo que a recolha seletiva e valorização nos meios portuários de receção seja efetuada de acordo com as categorias definidas na Convenção MARPOL⁷ e nas orientações emanadas pela Organização Marítima Internacional (sigla em inglês, IMO) ao abrigo daquela convenção.

6.4. Neste âmbito, a autoridade portuária, neste caso concreto, a APDL, deve assegurar:

- A existência e disponibilidade de meios portuários para a receção de resíduos provenientes de navios, adequados às necessidades dos navios que escalem ou operem no respetivo porto, designadamente de forma direta

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, na sua redação atual.

⁶ O Decreto-Lei n.º 102/2020, de 9 de dezembro, regula a instalação e a utilização de meios portuários de receção de resíduos provenientes de navios que escalem portos nacionais, de modo a aumentar a proteção do meio marinho contra os efeitos negativos das descargas de resíduos no mar, assegurar o bom funcionamento do tráfego marítimo, melhorar a disponibilidade e utilização de meios portuários de receção adequados e a entrega de resíduos nesses meios e implementar medidas de controlo, monitorização e redução do lixo marinho, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2019/883, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019.

⁷ Convenção MARPOL - Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Navios.

ou indiretamente, por concessão ou licenciamento da atividade, ou através das entidades gestoras das instalações portuárias que integrem o porto;

- A implementação, em articulação com outras entidades com competências na matéria, de procedimentos associados à utilização dos meios portuários de receção de resíduos simples e rápidos, a fim de incentivar os operadores de transporte marítimo à sua utilização e evitar atrasos indevidos aos navios;
- A existência de medidas de segurança suficientes para evitar riscos para as pessoas e para o ambiente no acompanhamento das operações de entrega e receção de resíduos;
- A formação necessária para a aquisição de conhecimentos essenciais de manuseamento e gestão de resíduos, com especial atenção no que respeita à saúde e segurança associados a materiais perigosos, e para que os requisitos de formação sejam regularmente atualizados de modo a dar resposta aos desafios da inovação tecnológica;
- A fiscalização da receção e descarga dos respetivos resíduos no porto e a criação de procedimentos que permitam receber comunicações relativas a alegadas insuficiências dos meios portuários de receção;
- A prestação de informação aos operadores de transporte marítimo, aos operadores dos meios portuários de receção e a outros interessados sobre as prescrições que lhes são aplicáveis nos termos do presente diploma;
- A devida colaboração com a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), no âmbito das ações de verificação realizadas por esta, enquanto entidade responsável pela coordenação global da implementação e fiscalização do cumprimento do diploma, facilitando o acesso às instalações portuárias e aos respetivos meios de receção de resíduos, e a consulta da documentação considerada pertinente.

- 6.5.** A autoridade portuária assegura que os custos de exploração de meios portuários de receção e tratamento dos resíduos provenientes dos navios, com a exceção dos resíduos da carga, sejam cobertos mediante a cobrança de uma taxa aos

navios, que inclui obrigatoriamente uma componente designada “Taxa Indireta” e outra componente eventual designada “Taxa Direta”.

6.6. Os sistemas de recuperação dos custos não podem constituir um incentivo para que os navios descarreguem os seus resíduos no mar, pelo que as autoridades portuárias devem aplicar os seguintes princípios em fase de conceção e aplicação dos sistemas de recuperação de custos nos portos:

- Todos os navios pagam uma Taxa Indireta, independentemente da entrega de resíduos num meio portuário de receção, e, sendo o caso, uma Taxa Direta, consoante a quantidade e tipologia de entrega de resíduos num meio portuário de receção;
- A Taxa Indireta cobre (i) os custos administrativos indiretos e (ii) uma parte significativa dos custos operacionais diretos⁸, que representa pelo menos 30% do total da média dos custos diretos da entrega efetiva de resíduos, por navio, durante o ano anterior, podendo, igualmente, ser tidos em conta os custos relativos ao volume de tráfego esperado no ano seguinte;
- A Taxa Direta cobre a parte dos custos que não seja coberta pela Taxa Indireta em função dos tipos e das quantidades de resíduos efetivamente entregues pelo navio, de acordo com os custos efetivos ou estimados, atendendo à quantidade e tipologia da entrega de resíduos efetivamente verificada;
- De modo a prever o máximo incentivo possível para a entrega de resíduos do Anexo V da Convenção MARPOL, relativo às regras de prevenção da poluição por lixo dos navios, com a exceção dos resíduos da carga, e a fim de assegurar o direito de entrega sem quaisquer encargos adicionais em função do volume dos resíduos entregues, não é cobrada Taxa Direta sobre esse tipo de resíduos, exceto se o volume entregue exceder a capacidade máxima de armazenamento a bordo.

6.7. As taxas podem ser diferenciadas de acordo com os seguintes critérios:

- Categoria, tipo e dimensão do navio;

⁸ Nos termos do Anexo VI do Decreto-Lei n.º 102/2020, de 9 de dezembro, sobre as categorias de custos e receitas relacionadas com o funcionamento e gestão dos meios portuários de receção (custos diretos, custos indiretos e receitas líquidas).

- Prestação de serviços a navios fora das horas normais de funcionamento do porto;
- Natureza perigosa dos resíduos.

6.8. As taxas serão reduzidas, tendo como critérios: (i) O tipo de atividade em que o navio é utilizado, em especial quando se trata do transporte marítimo de curta distância, e (ii) a conceção, equipamento e exploração do navio demonstrem que o navio produz quantidades reduzidas de resíduos e que os gere de forma sustentável e respeitadora do ambiente.

7. Neste enquadramento, o Plano de Receção e Gestão de Resíduos (PRGR) para a VND estabelece as regras de criação e utilização dos meios portuários de receção de resíduos e sua gestão subsequente, definindo igualmente as condições de entrega dos resíduos pelas embarcações, com o principal objetivo de proteger as massas de água da VND contra os efeitos negativos das descargas de resíduos provenientes dos navios que utilizam os seus portos.

8. Assim, tornou-se necessária a existência de um regime tarifário consentâneo com a prestação, pela APDL, dos decorrentes serviços de gestão dos resíduos produzidos pelas embarcações, corporizando o princípio do poluidor-pagador, de modo a garantir a sustentabilidade financeira da operação.

8.1. Nesse sentido, entrou em vigor em 29 de novembro de 2019 o Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos da VND, o qual veio definir as tarifas a cobrar pela receção de resíduos nas instalações portuárias definidas para o efeito, bem como o seu posterior transporte, deposição, tratamento e destino final.

8.2. Posteriormente, no âmbito da monitorização da aplicação do regulamento tarifário, a APDL entendeu ser possível promover uma redução de 30% da tarifa aplicável à receção e gestão de águas sanitárias, tendo em vista fomentar a utilização do serviço, desincentivando dessa forma a realização de descargas poluentes em meio fluvial, redução essa que passou a vigorar a partir de 1 de setembro de 2020.

8.3. A publicação em 2020 do diploma que regula a instalação e a utilização dos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios que escalem os portos nacionais, veio definir novas regras relativas à criação e à utilização dos meios

portuários de receção de resíduos gerados em navios, de modo a aumentar a proteção do meio aquático.

- 8.4.** Conforme já descrito, este diploma legal, para além de estabelecer um conjunto de obrigações da autoridade portuária ao nível da disponibilidade de meios portuários para a receção de resíduos provenientes de navios, consagrou igualmente o direito à cobrança de taxas pelas autoridades portuárias, a fixar em regulamento de tarifas da autoridade portuária, destinadas a suportar, de acordo com o princípio do poluidor-pagador, os custos dos meios portuários de receção, incluindo o tratamento e a eliminação dos resíduos gerados em navios.
- 9.** Esta prerrogativa materializou-se na definição de um novo regime financeiro, o que conduziu à necessidade da APDL elaborar um novo tarifário aplicável à receção e gestão de resíduos na VND, o qual entrou em vigor a 1 de abril de 2023, propondo agora aquela Administração Portuária a sua atualização para o ano de 2025, em linha com o aumento do custo suportado APDL para a execução da recolha, encaminhamento e deposição dos resíduos gerados na VND, conforme explanação apresentada na análise efetuada no capítulo seguinte.

II - PARECER DA AMT

- 10.** O presente parecer é emitido pela AMT no exercício das suas atribuições de regulador económico independente com jurisdição no ecossistema da mobilidade e dos transportes⁹, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável¹⁰, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o investimento sustentado, produtivo e estruturante, tanto público como privado, no sistema portuário nacional e, neste caso particular, no desenvolvimento da atividade comercial da VND.

⁹ nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras).

¹⁰ As dimensões do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, envolvem:

- Inclusão - Abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as Pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança;
- Eficiência - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogéneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza;
- Sustentabilidade - Agrega as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu.

11. Inscreve-se no cumprimento da missão da AMT e fundamenta-se nas atribuições previstas na alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos seus estatutos.
12. Assim, a análise que será desenvolvida nas seções seguintes, envolve o enquadramento e a *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da União Europeia (UE), bem como a análise das Racionalidades: (i) dos Investidores; (ii) dos Profissionais/Utilizadores/ Consumidores; e (iii) dos Contribuintes.

I.3. Análise de Compliance

13. O tarifário aplicável à receção e gestão de resíduos na VND, que entrou em vigor a 1 de abril de 2023¹¹, e, posteriormente, a sua atualização para o corrente ano de 2024, foram objeto de pareceres favoráveis pela AMT, tendo em conta o enquadramento e a *compliance* com a legislação aplicável, bem como dando uma resposta favorável no que se refere ao equilíbrio entre as diferentes racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/consumidores; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro, através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção deste equilíbrio através do necessário acompanhamento da execução regulamentar¹².
14. A apreciação da AMT é norteada por princípios e regras gerais, nomeadamente:
 - 14.1. Não discriminação, garantindo a inexistência de discriminação entre os utilizadores, sem prejuízo da possibilidade e de modulação de taxas por motivos de interesse público e geral;
 - 14.2. Diferenciação dos serviços e das taxas: (i) Possibilidade de fixação de taxas diferenciadas, em função da capacidade e/ou congestionamento da VND, da qualidade e do âmbito desses serviços e dos respetivos custos ou de qualquer outra justificação objetiva e transparente; (ii) possibilidade de diversificação da qualidade e do âmbito de determinados serviços ou de acesso aos mesmos por utilizadores, com o objetivo de prestar serviços personalizados; e (iii) possibilidade de determinação de critérios pertinentes, objetivos e transparentes e não

¹¹ O Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2023 da Via Navegável do Douro, que foi publicado no Diário da República, 2.ª Série, N.º 23, de 1 de fevereiro de 2023, dispunha que entrava em vigor dois meses após a sua publicação em Diário da República.

¹² Pareceres N.º 95/AMT/2022, de 29 de dezembro de 2022, e N.º 14/AMT/2024, de 19 de abril de 2024, sobre os Projetos de Regulamentos de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos da Via Navegável do Douro para, respetivamente, 2023 e 2024.

discriminatórios, quando o número de utilizadores interessados for superior ao número de utilizadores possível, devido a limitações de capacidade e questões de segurança;

- 14.3.** Participação, em que o funcionamento do sistema e da estrutura de tarifação, e, se necessário, da qualidade dos serviços prestados, deve ser ínsito em regulamento e sujeito a consulta pública nos termos da lei.
- 15.** Da leitura do Projeto de Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2025 da VND, verifica-se que o mesmo segue exatamente o mesmo articulado do regulamento homólogo atualmente em vigor, registando-se apenas alterações nos valores da Taxa Direta, os quais foram atualizados em 5% no projeto agora apresentado, garantindo, em termos genéricos, a conformidade com a legislação aplicável, sem prejuízo da necessidade da análise sequente em termos de *compliance* com o regime financeiro relativo aos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios.
- 16.** De acordo com o exposto na Memória Descritiva do Projeto de Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2025 da VND, apresentada pela APDL:
- 16.1.** *“Em 2024 procedeu-se a uma atualização das tarifas de receção e gestão de resíduos da VND, justificada pela(o):*
- *A mais do que duplicação do número de instalações portuárias com meios de receção e gestão de resíduos – passado de 7 para 15 – em linha com o previsto no novo Plano de Receção e Gestão de Resíduos da VND para o período 2022-2026 (PRGR 2026);*
 - *A introdução da recolha seletiva de Biorresíduos;*
 - *O aumento dos preços praticado pelas empresas subcontratadas pela APDL para a execução do serviço”.*
- 16.2.** Neste contexto, procedeu-se em 2024 à atualização das Taxas Indireta e Direta, respetivamente, em 65% e 14,5%, em linha com o aumento do custo suportado pela APDL com a prestação do serviço.
- 16.3.** Por sua vez, de modo a assegurar que as tarifas a praticar no decurso do ano 2025 permitam a recuperação pelos custos incorridos pela APDL com a prestação dos serviços associados à receção e gestão de resíduos, esta Administração Portuária propõe a adoção das seguintes medidas de atualização tarifária:

- "Taxa Direta"

[confidencial]

- "Taxa Indireta"

[confidencial]

17. A APDL identifica as seguintes tipologias de custos que concorrem para a definição das tarifas a praticar pela autoridade portuária pelo serviço de receção e gestão de resíduos das embarcações:

17.1. Custos diretos: Custos operacionais diretos decorrentes da entrega efetiva dos resíduos dos navios, nomeadamente:

- Custo com a recolha, transporte e adequado encaminhamento para tratamento, dos resíduos produzidos a bordo das embarcações que circulam na VND;
- Outros custos de operação, tais como, custos de disponibilização, manutenção e limpeza dos meios portuários de receção (contentores, tanques), seguros, etc.;
- Custos de administração relacionados com o planeamento, gestão e controlo da atividade de receção de resíduos e a decorrente articulação com os utilizadores (operadores marítimo-turísticos) e operadores de resíduos, incluindo custos com pessoal;
- Custos com a faturação dos serviços e emissão do certificado de receção de resíduos, incluindo custos com pessoal.

17.2. Custos indiretos: Custos administrativos indiretos decorrentes da gestão do sistema portuário, designadamente:

- Elaboração, aprovação e atualização dos planos de receção e gestão de resíduos, incluindo eventuais serviços de consultoria;
- Disponibilização de sistemas informáticos portuários, de comunicações, de análise estatística e custos de mão-de obra associados;
- Organização dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos para a disponibilização de meios portuários de receção;

- Outros gastos orgânicos imputáveis à tarifa.

18. A tarifa de receção e gestão de resíduos integra as seguintes componentes:

18.1. Taxa Indireta, cobrada a todos os navios independentemente da entrega de resíduos num meio portuário de receção;

18.2. Taxa Direta, cobrada em função da quantidade e tipologia de resíduos entregues num meio portuário de receção.

19. No que reporta à Taxa Indireta, o Decreto-Lei n.º 102/2020¹³, estabelece de forma clara que todos os custos com a disponibilização de meios portuários de receção e tratamento dos resíduos provenientes dos navios, com exceção dos resíduos de carga, sejam cobertos mediante a cobrança de uma taxa aos navios.

19.1. Simultaneamente, determina que, de modo a incentivar ao máximo a entrega de resíduos do Anexo V da Convenção MARPOL, com exceção dos resíduos de carga, não poderá ser cobrada taxa direta sobre os mesmos.

19.2. Consequentemente, os custos com a prestação daquele serviço têm de ser recuperados pela autoridade portuária através da cobrança da Taxa Indireta.

19.3. A Taxa Indireta é diferenciada por tipo de escala, não sendo proposta qualquer alteração de valores relativamente ao tarifário em vigor em 2024, concretamente:

- Para escalas fluviais, sendo o valor definido em função da classe de embarcação, comprimento fora a fora da mesma (sigla em inglês, LOA¹⁴) e do tipo de navegação (com ou sem eclusagem), assumindo os seguintes valores unitários por cada dia de duração da escala (Quadro 1):

Quadro 1 – Taxa Indireta em Escalas Fluviais

[confidencial]

19.4. A Taxa Direta será cobrada em função das quantidades de resíduos efetivamente entregues pelas embarcações, não se aplicando aos resíduos do Anexo V da Convenção MARPOL, exceto se o volume dos mesmos exceder a capacidade máxima de armazenamento a bordo.

¹³ Ver Nota de Rodapé 6.

¹⁴ LOA – *Length Overall*.

As taxas aplicáveis às diferentes tipologias de resíduos, e que constam do Quadro 2, que configuram uma atualização de 5% relativamente aos valores em vigor em 2024, foram determinadas tendo por base o custo efetivo da sua recolha, transporte e tratamento, acrescido de uma margem destinada a suportar os restantes custos com a prestação do serviço que não são cobertos pela Taxa Indireta.

Quadro 2 – Taxa Direta

[confidencial]

- 20.** As estimativas de receita para 2025, provenientes das Taxas Indireta e Direta, foram efetuadas com base em previsões de movimentação de embarcações e de volume de resíduos recolhidos para 2025, tendo por base os valores observados no decurso de 2023 e 2024 (até agosto), concretamente (Quadros 3 e 4):

Quadro 3 – Projeção de Tráfego Anual, de base ao apuramento da Taxa Indireta

[confidencial]

Quadro 4 – Projeção de Quantidades de Resíduos, de base ao apuramento da Taxa Direta

[confidencial]

- 21.** Por sua vez, os custos previsionais considerados foram os seguintes:

- 21.1.** Custos de subcontratação, que são os custos associados aos contratos celebrados com prestadores de serviços especializados na gestão de resíduos;
- 21.2.** Custos de estrutura, que envolvem os custos de operação, manutenção e gestão do serviço, determinados a partir de informação histórica constante do sistema interno de contabilidade analítica da APDL.

- 22.** Numa análise previsional, aplicando as novas tarifas propostas às projeções de tráfego, bem como os mencionados custos previsionais, obtém-se o seguinte resultado de exploração previsional para 2025 no quadro seguinte, onde também são apresentados os resultados reais de 2023 e estimados para o corrente ano:

Quadro 5 – Resultados de Exploração associados à Receção e gestão de Resíduos

[confidencial]

- 23.** Observa-se que o resultado de exploração real de 2023, [confidencial] €, é inferior ao anteriormente estimado ([confidencial] €), devido a um forte incremento nos custos de exploração [confidencial] €), para uma variação sem significado entre os valores de rendimentos de exploração real e estimado.
- 24.** Para o corrente ano de 2024 está previsto um resultado de exploração negativo, de [confidencial] €, apesar de representar uma redução de cerca de um terço desse défice (em 2023 foi de [confidencial] €).
- 24.1.** Assinale-se, contudo, que a estimativa de resultado operacional atual é francamente pior que a previsão efetuada no início do corrente ano, quando foi apresentada a proposta de atualização tarifária para 2024, em que o resultado de exploração se esperava ser positivo [confidencial] €).
- 24.2.** Este facto deveu-se essencialmente aos rendimentos de exploração estarem agora estimados em mais de [confidencial] € aquém do que tinha sido então previsto (-12%), na medida em que a estimativa atualizada dos gastos de exploração até é ligeiramente inferior (-1%).
- 25.** A conta de exploração previsional para 2025 aponta para um resultado operacional (EBITDA) deficitário de [confidencial] €, contudo, registando-se uma melhoria contínua dos resultados de 2023 [confidencial] €) e de 2024 ([confidencial] €).
- 25.1.** Apesar de se registar uma redução significativa do défice em 2025 [confidencial] %), face ao corrente ano, ainda não se prevê alcançar a sustentabilidade económica do serviço.
- 25.2.** Igualmente, o resultado após depreciações e amortizações (EBIT) continuará a apresentar-se negativo, mas deverá registar uma melhoria significativa face a 2024 (redução de défice em [confidencial] %), significando que a margem gerada pela operação é insuficiente para garantir a recuperação do investimento realizado.
- 25.3.** Contudo, a APDL espera que, com o *upgrade* do nível de serviço recentemente promovido por esta Administração Portuária, com a disponibilização de mais meios de receção de resíduos, em mais cais ao longo da via navegável, e com uma maior diversidade de tipologias de resíduos abrangidas, seja motivada uma

adesão crescente dos utilizadores a este, contribuindo para a obtenção de um equilíbrio económico desta atividade na VND.

26. Importa anotar que os rendimentos da Taxa Indireta previstos para 2025, correspondem a mais de metade dos custos de exploração estimados para 2024, pelo que é cumprido o requisito constante do item ii) da alínea a) do n.º 5 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 102/2020, relativo aos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios, em que a Taxa Indireta cobre, entre outros, uma parte significativa dos custos diretos que representa, pelo menos, [confidencial] % do total da média dos custos diretos da entrega de resíduos, por navio, durante o ano anterior.

27. Assinala-se, ainda, que a APDL submeteu o Projeto de Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2025 VND a Consulta Pública, nos termos do disposto nos artigos 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹⁵, tendo para o efeito publicado o Projeto de Regulamento n.º 832/2024 em Diário da República, concedendo aos interessados um prazo de 30 dias úteis para a apresentação de comentários, sugestões e contributos ao mesmo.

27.1. Findo o referido prazo, a APDL não rececionou qualquer pronúncia relativa à consulta efetuada.

27.2. Adicionalmente, a presente atualização da tarifária relativa à receção e gestão de resíduos na VND encontra-se inserida na Política Tarifária para a VND, a qual foi apresentada aos representantes dos utilizadores da VND¹⁶, designadamente, através de:

- Uma reunião com a [confidencial] que se realizou em junho de 2024;
- Anualmente e a um nível mais abrangente, uma reunião operacional com todos os operadores, com vista à apresentação de investimentos/ações desenvolvidas e a desenvolver na VND, onde também é partilhada a perspetiva tarifária;
- Também anualmente, na reunião do Conselho de Navegabilidade, a mais recente realizada em 2024.12.05, é igualmente dada a conhecer a estratégia

¹⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

¹⁶ Conforme informação complementar prestada pela APDL à AMT, por e-mail de 2024.12.05, no âmbito do processo de análise do Regulamento de Tarifas da VND, para 2025.

da APDL para a VND e as principais preocupações, assim como a política tarifária para o ano seguinte.

28. Considera-se que a Projeto de Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2025 da VND está em *compliance* com a legislação aplicável, sem prejuízo das recomendações suscitadas na próxima seção relativa à análise centrada nas Racionalidade dos Investidores, dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes, na medida em que:

28.1. No que respeita à fundamentação da proposta e face aos dados, consideram-se que foram remetidos os dados disponíveis neste momento, que repercutem os custos previsionais a incorrer pela APDL nos serviços a prestar e na disponibilização de infraestruturas aos utilizadores.

28.2. Afigura-se ser o presente projeto de regulamento de tarifas adequado, atenta a realidade atual, na medida em que as contas de exploração previsionais apontam no sentido de uma melhoria do défice de exploração associado aos serviços de receção e gestão de resíduos na VND, pese embora ainda sem ter sido atingida a sustentabilidade financeira do serviço.

28.3. O incremento dos valores das tarifas reflete exclusivamente o aumento dos custos dos prestadores de serviço à APDL no âmbito da recolha de resíduos sólidos (Taxa Direta), ou seja, +5%, sendo que já é superior à previsão mais atualizada, efetuada pelo Banco de Portugal¹⁷, do índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) reportado ao corrente ano de 2024, que é de +2,6%.

28.4. É convicção da APDL que a presente proposta de atualização tarifária permitirá assegurar a disponibilidade dos meios portuários necessários à receção de resíduos na VND, fomentando a recolha de resíduos produzidos pelas embarcações, a qual se prevê que continue a registar um crescimento significativo, e, simultaneamente, garantir a progressiva cobertura dos custos suportados pela APDL com a prestação deste serviço.

29. Conforme já mencionado, os valores da Taxa Indireta não serão objeto de qualquer alteração, sendo os valores da Taxa Direta atualizados em +5%, com base no incremento dos preços que serão praticados pelo prestador de serviço.

¹⁷ [Boletim Económico. Banco de Portugal \(Outubro, 2024\).](#)

[confidencial]

I.4. Análise Centrada nas Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes

- 30.** A AMT confere a maior atenção a uma *praxis* regulatória amiga do investimento, seja ele público ou privado, que exerça um papel estruturante no crescimento da economia, residindo o ponto central, neste caso, na capacidade de criar um ambiente incentivador do investimento produtivo para o crescimento sustentado da competitividade do sistema portuário nacional em geral e em particular na atividade económica associada à navegação na VND, no quadro da formação, desenvolvimento e consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando, numa perspetiva dinâmica e resiliente, as Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes.

I.4.1. Racionalidade dos Investidores

- 31.** No âmbito específico dos Investidores, há que ter em consideração os diversos segmentos que operam no sistema portuário nacional e em particular na VND, designadamente os investidores diretos nas infraestruturas e nos serviços portuários, os investidores em serviços de mobilidade e de transporte, com relevo para os operadores da atividade marítimo-turística e de transporte de mercadorias que utilizem aquela via navegável, bem como às empresas dedicadas à recolha, transporte e tratamento de resíduos, e ainda todos os que numa perspetiva geral colhem benefícios indiretos para a sua atividade, como sejam, nomeadamente, as diversas atividades comerciais ligadas ao turismo no Rio Douro e ainda os carregadores (empresas importadoras e exportadoras através dos portos nacionais e VND).

Neste contexto, importa também a ponderação dos benefícios económicos para a região Norte, em que a VND se insere, sendo que a concretização da melhoria das condições em matéria de receção e gestão de resíduos gerados pela atividade portuária e de navegação nesta via navegável, é suscetível de gerar impactos positivos nos diversos tipos de investidores identificados.

- 32.** Importa assinalar que no ano de 2024 a APDL promoveu uma extensão do âmbito da atividade de recolha de resíduos na VND, materializada pelo acréscimo de oito novas instalações portuárias com disponibilidade deste serviço, passando, assim, a abranger 15 portos ao longo da via navegável.

De igual modo, foi introduzido um novo serviço de recolha seletiva de Biorresíduos.

33. Note-se, também, que os resíduos sólidos incluem particularmente o lixo, o qual não é objeto de cobrança pela Taxa Direta, tendo em vista prever o máximo incentivo possível para a entrega destes resíduos nas incitações portuárias de receção, condicionando expressivamente uma taxa específica para o efeito
34. Por sua vez, não obstante, continuar a trabalhar na melhoria do serviço prestado, a APDL entende não proceder à atualização da Taxa Indireta para o ano 2025, já que não prevê que o encargo contratual com a recolha de resíduos sólidos na VND venha a sofrer qualquer acréscimo.
35. No caso da Taxa Direta, e conforme anteriormente exposto, a atualização dos valores em +5% corresponde ao acréscimo de custo incorrido pela APDL com o prestador dos serviços de recolha de resíduos oleosos e perigosos.
36. A atualização das tarifas relativas à receção e gestão de resíduos na VND para 2025, nos termos propostos, constitui uma condição necessária para atenuar o défice de exploração e progredir no sentido da sustentabilidade da prestação do serviço de receção e gestão de resíduos na VND, cumprindo com os diversos requisitos da legislação nacional e direito da UE, e garantindo o cumprimento do regime financeiro do Decreto-Lei n.º 102/2020, de 9 de dezembro, que determina que a autoridade portuária deve assegurar que os custos de exploração de meios portuários de receção e tratamento dos resíduos provenientes dos navios, com a exceção dos resíduos da carga, sejam cobertos mediante a cobrança de uma taxa aos navios.
37. Por sua vez, importa que seja efetuada a monitorização da aplicação do tarifário, em função dos dados reais de tráfego, das escalas e das recolhas de resíduos que vierem a ser registados, conforme recomendação da AMT em pareceres anteriores no âmbito de edições prévias deste regulamento tarifário.
38. Nesta medida, a APDL deve dar continuidade à prossecução da monitorização da aplicação do presente tarifário, em função dos dados de tráfego e recolhas de resíduos que vierem a ser concretizados, e os consequentes resultados de exploração, bem como remeter à AMT, logo que disponível, os relatórios de monitorização relativamente à aplicação dos tarifários correspondentes a 2023 e 2024, sendo que, no caso deste último, o mais tardar até ser submetida uma nova proposta de atualização do tarifário (ex: atualização para 2026) relativo à receção e gestão de resíduos na VND.

39. Em face do exposto, e sem prejuízo da recomendação constante do ponto anterior, a avaliação do impacto no âmbito da Racionalidade dos Investidores é positiva.

I.4.2. Racionalidade dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores

40. No âmbito desta Racionalidade dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores, os quais, procuram soluções de mobilidade mais inclusiva, mais eficiente e mais sustentável, neste caso particular para as atividades marítimo-turísticas e o transporte de mercadorias na VND, a melhoria dos serviços de recolha e gestão de resíduos nesta via navegável, designadamente aumentando a quantidade de infraestruturas que disponibiliza estes serviços bem como novos serviços (recolha de biorresíduos), conduz a benefícios para a sociedade e economia local, seja tornando a navegabilidade e a utilização das instalações portuárias mais sustentável, particularmente em termos ambientais, seja gerando um potencial de geração sustentada de maior atividade económica e emprego, designadamente na área da recolha, transporte e tratamento de resíduos.
41. A melhoria dos serviços em matéria de receção e gestão de resíduos nas instalações portuárias, contribui para a prossecução dos objetivos da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), para o Desenvolvimento Sustentável¹⁸, bem como do Pacto Ecológico Europeu¹⁹ e, ainda, para os objetivos de uma mobilidade sustentável, inteligente e resiliente, constantes da Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente, apresentada pela Comissão Europeia (CE)²⁰.

Assinale-se, igualmente, que a VND integra a rede principal da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), sendo que, de acordo com o Regulamento (UE) n.º 2024/1679²¹, relativo às orientações para o desenvolvimento dessa rede, os portos de navegação interior, entre diversos outros requisitos, devem estar equipados com os meios necessários para melhorar o desempenho ambiental das embarcações nos portos,

¹⁸ Resolução da ONU “Transformar o nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, com 17 Objetivos, desdobrados em 169 Metas, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016.

¹⁹ COM(2019) 640 final, de 11 de dezembro de 2019 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Pacto Ecológico Europeu.

²⁰ COM(2020) 789 final, de 8 de dezembro de 2020 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – “Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente – Pôr os Transportes Europeus na Senda do Futuro”.

²¹ Regulamento (UE) 2024/1679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, que altera o Regulamento (UE) 2021/1153 e o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga o Regulamento (UE) n.º 1315/2013.

incluindo meios de receção de resíduos, instalações de desgaseificação, medidas de redução do ruído e medidas de redução da poluição atmosférica e da água.

42. A presente atualização tarifária relativa à receção e gestão de resíduos na VND encontra-se inserida na Política Tarifária para a VND, a qual, além de ter sido submetida a consulta pública, foi apresentada aos representantes dos utilizadores da VND.
43. Neste contexto, a atualização tarifária proposta para 2024 também se revela ajustada na perspetiva dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores.

1.4.3. Racionalidade dos Contribuintes

44. Finalmente, no que reporta à Racionalidade dos Contribuintes, a presente alteração tarifária potencia um maior equilíbrio nos resultados de exploração da APDL, não apresentando qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, consequentemente, sobre a carga fiscal.
45. Por sua vez, o aumento do número de instalações e de serviços relacionados com a recolha e gestão de resíduos na VND, e num paradigma de maior sustentabilidade económica das entidades que prestam esses serviços, potenciando a respetiva atividade económica e emprego, contribui para a geração de mais impostos, quer a nível das pessoas singulares, quer a nível das pessoas coletivas, que alimentam o Orçamento do Estado, sendo suscetível de gerar benefícios líquidos na perspetiva dos Contribuintes.

II. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

46. Em face do antedito, a AMT recomenda à APDL que dê continuidade à monitorização da aplicação do Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos da VND, seja do ainda em vigor, seja do novo, proposto a vigorar a partir de 2025, com os consequentes resultados de exploração.
47. Neste contexto, determina-se que a APDL remeta à AMT, logo que disponíveis, os relatórios de monitorização relativamente à aplicação dos tarifários correspondentes a 2023 e 2024, sendo que, no caso deste último, o mais tardar até ser submetida uma nova proposta de atualização do tarifário (ex: atualização para 2026) relativo à receção e gestão de resíduos na VND.

III. CONCLUSÕES

- 48.** Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo deste Parecer, afigura-se-nos oportuno realçar, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT, a importância de serem disponibilizados meios portuários de receção e tratamento dos resíduos provenientes dos navios na VND, em conformidade com o normativo nacional e da UE aplicável, sendo que os respetivos custos devem ser cobertos mediante a cobrança de uma taxa aos navios.
- 49.** Em face de tudo o que antecede, e nos termos e para os efeitos previstos da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos desta Autoridade, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, a AMT aprecia favoravelmente e **aprova** o Projeto de Regulamento de Tarifas de Receção e Gestão de Resíduos 2025 da VND.
- 50.** Não obstante, sublinha-se a necessidade de se seguir a recomendação e de se cumprir a determinação efetuadas nos pontos **46** e **47**, no sentido de garantir a monitorização da aplicação do regulamento de tarifas em apreço, designadamente em termos de *compliance* com o regime financeiro do Decreto-Lei n.º 102/2020, de 9 de dezembro, relativo aos meios portuários de receção de resíduos provenientes dos navios.

Lisboa, 19 de dezembro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino