



Projeto de Resolução n.º 314/XV/1.^a

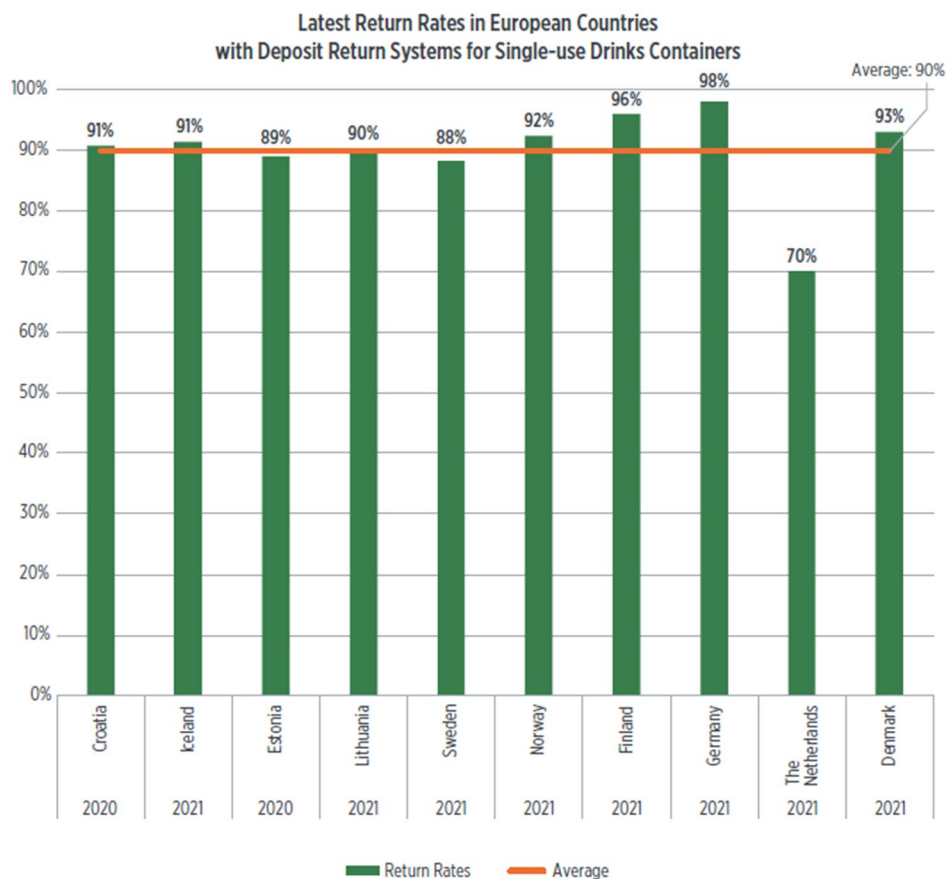
PELA IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE DEPÓSITO E REEMBOLSO DE EMBALAGENS AUTÓNOMO QUE INCENTIVE A ECONOMIA CIRCULAR

O desenvolvimento de uma economia circular sustentável e economicamente viável é um dos principais desafios que enfrentamos no contexto das alterações climáticas. A gestão de resíduos é um processo frequentemente caro, no qual os atores envolvidos carecem muitas vezes de incentivos eficazes para o cumprimento das metas de separação e reciclagem dos resíduos. Ainda que em Portugal os deveres de contribuição na gestão de resíduos tenham força de lei, o país está longe de cumprir as suas metas de reciclagem, sabendo que muitos dos resíduos de plásticos em Portugal ainda acabam por poluir o mar - as garrafas de plástico, por exemplo, constituem um dos maiores poluentes do mesmo. A auditoria do Tribunal de Contas à gestão dos resíduos urbanos de plástico, de março de 2022, denota isto mesmo, apontando para falhas graves na monitorização e reciclagem de resíduos em Portugal, levando ao incumprimento das metas fixadas no Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU) 2020/2020+.

Os sistemas de depósito e reembolso (SDR) permitem que os cidadãos devolvam as embalagens de uso único, sendo reembolsados após o depósito num ponto de coleta próprio para o efeito, instituindo o princípio do poluidor-pagador, alinhando eficazmente os incentivos à reciclagem dos resíduos urbanos e facilitando a gestão do mesmo circuito e assegurando a coleção - e não o desperdício - das mesmas embalagens. Esta é uma oportunidade importante para Portugal avançar rapidamente na qualidade da sua gestão de resíduos, ainda que a separação não seja suficiente para resolver os problemas existentes nos restantes pontos da cadeia da reciclagem. Já houve projetos-piloto em Portugal dedicados à implementação de sistemas de incentivos, fora da lógica atual do Sistema Integrado de Embalagens e Resíduos de Embalagens (SIGRE), por exemplo como o denominado “Quando do Velho se Faz Novo”, onde se alega a entrega de mais de 16.6 milhões de embalagens de bebidas de plástico para reciclagem. Embora até agora o projeto-piloto tenha

representado um aparente sucesso, é urgente que se vá mais longe, não bastando, para o efeito, prorrogar sucessivamente o seu prazo de vigência.

Os resultados no plano internacional já estão mais do que testados e reconhecidos. A Alemanha, por exemplo, reporta uma taxa de devolução de 98% de latas e garrafas de plástico através do sistema de depósito para o ano de 2021, de acordo com os dados do Global Deposit Book 2022, publicado pela Reloop. A Dinamarca e a Lituânia, entretanto, reportam números semelhantes, com taxas de retorno superiores a 90%. Estes números, para o caso português, representariam uma revolução na gestão de resíduos em Portugal, como demonstra o gráfico infra, do relatório acima mencionado.





Os SDR requerem, contudo, bastante investimento inicial e demoram a ser implementados, tanto pelo custo das máquinas como pela adaptação das embalagens que estão em circulação para que sejam passíveis de serem introduzidas nas máquinas de depósito e reembolso. A criação de uma rede nacional de depósito e reembolso necessitará de um investimento avultado, pela que a legislação e regulamentação destes sistemas torna-se urgente face às metas ambiciosas estabelecidas pela União Europeia por via da Diretiva de Plásticos de Uso Único (EU 2019/904), que determinam 55% de resíduos reciclados para o plástico, 70% para metais ferrosos, 50% para o alumínio e 70% para o vidro em 2030, às quais se acrescem as ainda mais ambiciosas metas expressas no PERSU 2030. A mesma Diretiva prevê também a meta mínima de recolha seletiva para garrafas de plástico nos 77% em 2025 e 90% em 2029, metas essas que podem ainda ser antecipadas, caso a implementação de SDR em Portugal seja acelerada.

Para este efeito, a Assembleia da República determinou, na sequência das conclusões do grupo de trabalho previsto no Despacho n.º 1316/2018, através do número 1 do artigo 23.º-C, introduzido no Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, pela Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro, que “[a] partir de 1 de janeiro de 2022 é obrigatória a existência de sistema de depósito de embalagens de bebidas em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio com depósito não reutilizáveis”. Note-se, ainda, que foi o próprio Governo que, através do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, introduziu no mesmo artigo 23.º-C um número 3 que refere que “[o]s termos e os critérios do sistema de depósito referido no n.º 1 são definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente”.

Constatamos, portanto, que não só a obrigatoriedade da existência deste sistema de depósito, a partir já de janeiro do presente ano, como a respetiva obrigação de regulamentação pelo Governo, são exigências constantes de lei expressa, como, onze meses volvidos após a data prevista por essa lei, o Governo continua em incumprimento, ao não ter publicado ainda a portaria necessária à implementação e funcionamento deste sistema,



quando já existem operadores privados preparados para assumir o investimento e a gestão do mesmo.

Verifica-se, por isso, uma situação em que, no nosso país, apenas foram permitidos pilotos destes sistemas desde 2018, e que os atores que pretendem avançar com um sistema permanecem proibidos de o fazer por lei, conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de outubro, na sua redação atual, que veda a “empresas privadas e outras de entidades da mesma natureza” a atividade de “recolha e tratamento de resíduos sólidos, no caso de sistemas municipais, salvo quando concessionadas”, sendo, cada vez mais, urgente acabar com esta situação de bloqueio na reciclagem de resíduos urbanos em Portugal. A Iniciativa Liberal já tem vindo a alertar para este tema desde o início da presente Legislatura, pelo que o Governo se tem contentado com o adiamento da implementação deste sistema.

Embora saudemos a aprovação da proposta de alteração ao Orçamento do Estado para 2023 apresentada pela Iniciativa Liberal, cujo texto final não foi publicado à data da apresentação deste projeto, entendemos que é necessário avançar na discussão sobre este tema e começar a lançar as bases para a sua implementação em Portugal. A principal fonte de ceticismo relativamente à implementação de SDR provém dos Municípios, os quais, atualmente, assumem a responsabilidade pela recolha seletiva de resíduos no país, no âmbito do SIGRE, por via dos Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU), cujos interesses patrimoniais poderão ser afetados pela criação de um sistema complementar de depósito e reembolso para este fluxo específico de resíduos.

Reconhecendo que o Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 14 de setembro, na sua redação atual, atribui o ambiente e o saneamento básico aos Municípios enquanto competências nucleares, conforme também é o lastro histórico dos Municípios em Portugal, importa rever o modelo de integração dos Municípios na gestão de resíduos em Portugal, assegurando, contudo, a sua participação ativa neste processo, tendo em conta os ganhos que podem obter nesse mesmo processo e reconhecendo que continuará



a haver um papel para os mesmos nos inúmeros desafios que ainda enfrentamos na economia circular.

A necessidade de revisão aplica-se à recolha dos resíduos de embalagens em particular, cuja contabilização unitária, e não por tonelagem, traria ganhos na eficácia, reporte e transparência em todo o sistema. Este sistema seria, conforme previsto, complementar às atribuições municipais, dado que trata de fluxos de resíduos particulares que importam particularmente ao retalho e ao setor do retalho e da hotelaria, restauração, cafetaria e catering. Ora se, por um lado, esta é uma competência que agora deixaria de ser exclusiva dos Municípios, é verdade que estes se encontram entre os que mais ganhariam com a redução do lixo nas ruas e com o incentivo a uma participação cidadã mais intensa na separação dos resíduos, protegendo não só o interesse público como facilitando a gestão municipal dos espaços públicos, criando externalidades positivas tanto para os munícipes como para os Municípios, os gestores de resíduos e para a economia circular. Acresce-se que muitos destes sistemas municipais têm funcionado de forma deficitária, pelo que os gastos dos SGRUs são normalmente superiores aos valores das contrapartidas pagos pelas entidades gestoras de embalagens, algo que seria inevitavelmente salvaguardado na gestão do SDR.

Finalmente, a Iniciativa Liberal entende também que a eventual construção de um SDR complementar e autónomo não deve por si mesmo traduzir-se numa lógica de reversão genérica da descentralização, que é um processo que a Iniciativa Liberal pretende ver aprofundado. No entanto, uma visão equilibrada e pragmática da distribuição de competências nos vários serviços públicos exige atenção às melhores práticas internacionais. Ora, todos os modelos bem-sucedidos de SDR, como os que foram nomeados acima, existem fora do âmbito das atribuições municipais tais como elas estão previstas na lei portuguesa. Por isso, importa assegurar a autonomia e abertura à atividade privada de todo o circuito SDR em Portugal, garantindo por essa via as alterações necessárias à lei que assim o permitam.



Conforme evidenciado pelo Professor Doutor Rui Medeiros, no artigo publicado no Expresso a 30 de setembro de 2022, “a implementação de um sistema de depósito e reembolso de embalagens de bebidas capaz de contribuir para alcançar as metas europeias depende de vontade política”, sendo que “como qualquer reforma legislativa, é necessário determinação e coragem política e enfrentar as inevitáveis resistências” que se apresentam, muitas vezes, “sob roupagem jurídica”. Apesar de os resíduos de embalagens serem resíduos urbanos, cuja gestão incumbe aos Municípios, a verdade é que, “atendendo às particularidades das embalagens de bebidas e à urgência e importância do tratamento adequado deste fluxo específico com vista ao rápido aumento das metas de recuperação, nada impede do ponto de vista jurídico-constitucional que o legislador parlamentar, com a sua legitimidade democrática, institua por razões de interesse público um sistema de depósito e reembolso de embalagens de bebidas autónomo”, lembrando, aliás, o entendimento do Tribunal Constitucional, plasmado no Acórdão n.º 707/2017, segundo o qual “quando está em causa o interesse geral, de âmbito nacional, o Estado pode intervir” em setores da esfera municipal, “desde que (...) não restrinja excessivamente as competências municipais”. E, mesmo que a autonomização deste sistema “tenha efetivamente um impacto líquido negativo nos SGRU, seguramente, os interesses patrimoniais dos SGRU não obstam, só por si, a uma reforma legislativa que, por razões de interesse público, autonomize a gestão das embalagens de bebidas”.

Com efeito, o artigo citado chama particularmente à atenção para a necessidade de implementar um sistema de depósito e reembolso de embalagens que abranja todo o território nacional, de forma a permitir, por exemplo, que um consumidor que adquira uma garrafa de água em Bragança possa depositá-la, no final da sua viagem, em Faro. Desiderato que apenas poderá ser alcançado mediante a previsão da existência de uma única entidade gestora do sistema, selecionada através de procedimento concursal aberto à concorrência, à qual seja atribuída uma licença para a prossecução dessa atividade.

Neste sentido, a Iniciativa Liberal entende que o Governo, em cumprimento do disposto na Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro, e no Decreto-Lei n.º 102.º-D/2020, de 10 de dezembro,



deve proceder à regulamentação de um Sistema Nacional de Depósito e Reembolso (SNDR) de Embalagens autónomo que incentive a economia circular, prevendo:

- a. A criação de uma única entidade gestora do sistema, selecionada por via de um procedimento concursal aberto à concorrência;
- b. A atribuição a essa entidade de uma licença única de âmbito nacional para a operacionalização e gestão desse sistema;
- c. A livre contratualização das operações de recolha do SNDR entre a entidade gestora e os operadores, públicos ou privados, que pretendam integrar o circuito de gestão dos resíduos abrangidos pelo SNDR;
- d. A salvaguarda da autonomia administrativa e financeira da entidade gestora do SNDR, bem como dos operadores de gestão de resíduos, públicos ou privados, que participem no sistema, sem prejuízo das obrigações de monitorização e reporte previstas na lei para as entidades gestoras de resíduos;
- e. O valor das cauções pago pelos consumidores adquirentes de embalagens, que não procedam ao seu depósito nos pontos para o efeito, reverta para a gestão do SNDR;
- f. A promoção de uma campanha de informação junto das Autarquias Locais sobre as vantagens da implementação do SNDR.

Assim, tendo em consideração o acima exposto, ao abrigo da alínea b) do número 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República, o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal apresenta o seguinte Projeto de Resolução:

RESOLUÇÃO

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a Assembleia da República delibera recomendar ao Governo que a regulamentação de um sistema de depósito de embalagens em Portugal, tal como previsto no Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, doravante designado por Sistema Nacional de Depósito e Reembolso (SNDR), garanta que:



1. Seja criada uma entidade gestora única, selecionada por via de um procedimento concursal aberto à concorrência, de âmbito nacional, à qual seja atribuída uma licença única para a operacionalização do SNDR, em todo o território nacional, permitindo a entrega de embalagens pelos consumidores em todos os pontos de depósito.
2. A operação dos circuitos de recolha do SNDR seja livremente contratualizada entre a entidade licenciada para a sua gestão e os operadores, públicos ou privados, que pretendam integrar o circuito de gestão dos resíduos abrangido pelo SNDR;
3. Seja salvaguardada a autonomia administrativa e financeira da entidade gestora única licenciada do SNDR, bem como dos operadores de gestão de resíduos, públicos ou privados, que pretendam participar no sistema, sem prejuízo do cumprimento das obrigações de monitorização e reporte previstas na lei para as entidades gestoras de resíduos;
4. O valor dos depósitos não reembolsados reverta para a gestão do SNDR;
5. Seja promovida uma campanha de informação junto das autarquias locais, disponibilizando para esse feito todos os dados necessários relativamente às vantagens deste sistema para as mesmas em termos financeiros, na melhoria de espaços públicos e na realocação de recursos humanos e materiais para a implementação de outros circuitos de gestão de resíduos que carecem ainda de implementação no âmbito do SIGRE.

Palácio de São Bento, 9 de dezembro de 2022

Os Deputados da Iniciativa Liberal:

Bernardo Blanco

Carlos Guimarães Pinto

Carla Castro

Rodrigo Saraiva

Joana Cordeiro



João Cotrim Figueiredo

Patrícia Gilvaz

Rui Rocha