

Projecto-Lei n.º 869/3ª/XIII

Visa a implementação de um sistema de incentivo e depósito de embalagens de bebidas de plástico, vidro e alumínio

Exposição de motivos

I - Enquadramento

Em Portugal, apesar de os números terem vindo a decrescer, o método mais usado para eliminação de resíduos urbanos tem sido a deposição em aterro. Segundo dados da Agência Portuguesa do Ambiente¹ produzimos no ano de 2016 cerca de 4891 milhares de toneladas de resíduos urbanos, sendo que desse valor 29%, ou seja, 1418,30 milhares de toneladas foram aterrados e 22%, ou seja, 1076 milhares de toneladas foram incinerados.

Comparando Portugal com outros países da União Europeia, no que diz respeito às opções de gestão dos resíduos urbanos, os quantitativos de resíduos eliminados em aterro (222 kg/hab ano em 2014) são superiores ao valor médio da UE (147 kg/hab) em 75 kg/hab ano. Este resultado coloca Portugal como o décimo oitavo Estado-Membro com maior quantidade de resíduos urbanos eliminados em aterro, apresentando valores per capita próximos da Irlanda (223 kg/hab) e da Roménia (213 kg/hab).

Sabemos ainda que, segundo dados da mesma Agência, que do valor total de resíduos produzido, verificou-se a retoma de apenas 163 076 toneladas de vidro, 157 022 toneladas de papel e, pior ainda, apenas 77 860 toneladas de plástico/ metal.

¹ <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=933&sub3ref=936>

A título de exemplo, os Embaladores/Importadores declararam em 2016, à Sociedade Ponto Verde que colocaram no mercado nacional 195 902 toneladas de embalagens de plástico, representando um aumento de 2,4% face ao ano anterior. Da recolha selectiva, somente 58 440 toneladas de plástico foram retomadas, sendo que as embalagens PET representaram apenas 22% do total de plástico retomado².

Importa ainda referir que Portugal deve cumprir as metas previstas pelo PERSU 2020³. Segundo este Plano, pretende-se que até 31 de dezembro de 2020 se verifique um aumento mínimo global para 50% em peso relativamente à preparação para a reutilização e a reciclagem de resíduos urbanos, incluindo o papel, o cartão, o plástico, o vidro, o metal, a madeira e os resíduos urbanos biodegradáveis. Pretende-se também atingir uma garantia da reciclagem de, no mínimo, 70% em peso dos resíduos de embalagens.

Ora, considerando que Portugal deverá atingir em 2020 uma meta de 50% na reciclagem, actualmente estamos muito longe de atingir aquela meta porquanto, faltando apenas dois anos, a reciclagem de materiais recicláveis situa-se na ordem dos 30%.

É, por isso, urgente proceder à adopção de políticas que possibilitem aumentar, e muito, os níveis de retoma dos materiais recicláveis.

II - Impactos Ambientais

O plástico é o resíduo que mais facilmente se dissemina pelo ambiente e também o que é mais comumente utilizado. É um material relativamente novo que só entrou na

²RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2016, Sociedade Ponto Verde, 2016

³ <https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=108&sub3ref=209>

produção industrial em 1907. Hoje em dia está presente em quase todos os produtos industriais e de consumo e é difícil imaginar a vida contemporânea sem este material. Todavia, as mesmas características que o tornam tão útil, nomeadamente a durabilidade, leveza e baixo custo, tornam problemática a sua eliminação. Apesar desse facto, o consumo de plástico tem sido crescente, contrariamente ao que seria desejável.

A Comissão Europeia tem versado sobre esta matéria tendo inclusivamente este ano publicado a Estratégia Europeia para os Plásticos⁴. Segunda esta, deve fazer-se uma transição para uma nova economia dos plásticos, onde a produção e o design respeitam as necessidades de reutilizar e reciclar os produtos, sendo que até 2030 todas as embalagens de plástico na União Europeia deverão ser ou reutilizáveis ou a sua reciclagem deve ser mais eficiente. Os objectivos desta estratégia passam não só pela redução dos resíduos como também pela necessidade de transitarmos para uma economia menos dependente de carbono, assim contribuindo para o cumprimento dos objectivos previstos no Acordo de Paris.

Em 2015 a produção mundial de plástico atingiu as 322 milhões de toneladas (desde 1960 a produção de plástico aumentou 20 vezes) e espera-se que nos próximos 20 anos este valor duplique. Só na Europa geram-se 58 milhões de toneladas de plásticos por ano, sendo que dessa quantidade apenas 30% é reciclada. Significa isto que os restantes 70% de plástico produzido ou vão para aterro (onde demoram cerca de 450 anos a decompor-se) ou são incinerados. Segundo dados da Comissão Europeia, a incineração de plástico contribui aproximadamente para a emissão anual de 400 milhões de toneladas de CO² para a atmosfera. Se todo o plástico produzido fosse reciclado evitaríamos a utilização de 3,5 biliões de barris de petróleo por ano.

Tudo isto valida a importância não só da redução da produção de plástico, como da reciclagem daquele que necessariamente tem que se produzir.

⁴ <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/plastics-strategy.pdf>

Segundo dados divulgado pela Quercus ANCN, anualmente em Portugal utilizam-se em média, 721 milhões de garrafas de plástico, 259 milhões de copos de café, 1 milhar de milhões de palhinhas, 40 milhões de embalagens de fast food.

Ainda segundo a Comissão Europeia, na União Europeia entram anualmente no oceano entre 150 000 a 500 000 toneladas de plástico. Estes resíduos acabam por se acumular em zonas vulneráveis tais como o Mar Mediterrâneo ou o Oceano Ártico. Esta situação tem-se agravado com o aumento da utilização de descartáveis que, sendo de utilização única, vão imediatamente parar ao lixo. Isto acontece com os copos de plástico, palhinhas, talheres de plástico, em suma, utensílios práticos e de baixo custo, que claramente não reflectem o valor das externalidades que produzem. Os objectos mais encontrados nas praias europeias são garrafas de água, sacos, copos, pacotes de batatas fritas, cotonetes, balões, beatas de cigarros, embalagens de comida, sendo que todos estes objectos são feitos de plástico.

Os plásticos descartáveis representam 50% de todo o lixo marinho. Com a sua deterioração acabam por se transformar em microplásticos, um perigo para a saúde humana e para o ambiente. Os microplásticos disseminam-se pelo mar/ oceano, acabando por servir de alimento aos peixes, que por sua vez acabam por entrar na cadeia alimentar humana. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), os rios, pequenas correntes de água, o vento, os sistemas de drenagem municipais e os sistemas de tratamento de águas residuais transportam o plástico desde as micro e nano partículas até aos objectos de grande dimensão. Estima-se que na União Europeia sejam libertados para o ambiente entre 75 000 a 300 000 toneladas de microplásticos.

Infelizmente, a quantidade de plástico não reutilizável tem vindo a aumentar ao longo dos anos, não sendo acompanhado por medidas eficazes e capazes de retornar o seu valor à economia global nem tão pouco que minimizem os seus impactos ambientais.

Muito do plástico que se encontra disperso pelo mundo, poluindo o ambiente, é utilizado uma única vez antes de ser colocado no lixo. De acordo com estimativas europeias, apenas 5% do seu valor económico tem retorno para a economia. De acordo com a UE⁵, o prejuízo anual encontra-se entre 70 e 105 biliões de euros. Em Portugal, as embalagens produzidas geraram 1,06 biliões de euros, mas apenas 42% foram recicladas⁶.

Cientistas estimam⁷ que se todo o plástico mundial fosse reciclado poupar-se-ia 3,5 biliões de barris de petróleo por ano, reduzindo a dependência do petróleo na produção de plástico, e consecutivamente reduzia-se as emissões de CO₂ para a atmosfera contribuindo para o cumprimento do Acordo de Paris. A uma escala mais reduzida, por exemplo, 1 tonelada de plástico permite economizar 130 Kg de petróleo, com a reciclagem de uma lata de alumínio economiza-se a energia suficiente para manter ligada uma televisão durante três horas, 1 tonelada de embalagens cartonadas para líquidos alimentares – Tetra Pack – permite evitar o abate de 20 árvores⁸.

Face a esta problemática, a Comissão Europeia desenvolveu e publicou a Estratégia Europeia para os Plásticos no presente ano⁹, onde propõe acções concretas para a transição para uma nova economia circular dos plásticos, visando medidas de produção e design que respeitem as necessidades de reutilizar e reciclar os plásticos. Uma das medidas recomendadas para implementação pelas autoridades nacionais e pelas indústrias, refere-se ao favorecimento da reciclagem ao invés de aterros e incineração, utilizando ferramentas económicas, nomeadamente a aplicação de

⁵ Estatísticas dos resíduos 2014, Instituto Nacional de Estatística, 2016

⁶Relatório do Estado do Ambiente 2017, Agência Portuguesa do Ambiente, 2017

⁷ A. Rahimi, J.M.Garcia, Chemical recycling of waste plastics for new materials production, Nat. Chem.Rev.1, 0046,2017

⁸ <https://www.lipor.pt/pt/mitos-urbanos-da-reciclagem/vantagens-da-reciclagem-de-embalagens-de-plastico-metal/>

⁹ A European Strategy for Plastics in a Circular Economy, European Commission, 2018

recompensas na retoma de embalagens plásticas, à luz do que alguns Estados-Membros já praticam.

Mas não é só o plástico que tem impactos negativos no ambiente. O vidro sendo o material que apesar de tudo reflecte uma maior taxa de retoma, apresenta um risco muito grande para a segurança das pessoas quando depositado nas ruas mas também aquele que através de um processo natural demora mais tempo a degradar-se. A decomposição total do vidro na natureza pode durar até 1 milhão de anos, dependendo das condições às quais o material é sujeito. Mesmo com grande variação, o tempo mínimo de desgaste total é de 4 mil anos – muito mais tempo que objectos fabricados com alumínio ou plástico (os plásticos em geral podem levar até 500 anos, sendo que alguns nunca se chegam a decompor; as latas de alumínio mais de 200 anos)¹⁰.

As latas de alumínio, por sua vez, passaram a ser amplamente utilizadas em todo mundo como embalagens de bebidas a partir da década de 60. O sucesso deste material deve-se às suas propriedades, como baixo peso específico, comparado com outros metais de grande consumo, resistência à corrosão, boa resistência às intempéries, produtos químicos e a água do mar, boas qualidades estéticas, além de boa condutibilidade eléctrica e térmica. As mesmas características que o beneficiam são também as que o tornam prejudicial quando não retomado: resistência à corrosão, às intempéries e à água do mar (o que permite que este perdure anos e anos no meio ambiente). No entanto, importa referir que um dos seus principais elementos distintivos é precisamente a reciclabilidade sem a perda de propriedades físico-químicas. Ou seja, ao contrário de outros materiais, o alumínio pode ser

¹⁰ <https://www.lipor.pt/pt/>

reciclado infinitas vezes sem perder as suas qualidades no processo de reaproveitamento¹¹. É por isso fundamental que se assegure a sua retoma.

Acresce que, o alumínio encontra-se num minério de nome “bauxita” e a sua extracção tem impactos ambientais graves associados tais como erosão dos solos, poluição de cursos de água, afecta a biodiversidade, etc. Assim, numa óptica de gestão eficiente dos recursos e tendo em conta as suas características de reciclabilidade deve haver um esforço de retoma das embalagens de alumínio e, conseqüentemente, redução da extracção de bauxita.

É assim urgente, criar mecanismos que assegurem que, pelo menos, aquelas embalagens que entram no mercado da distribuição e que chegam ao consumidor final sejam recicladas.

III - Vantagens da Implementação de um sistema de incentivo e/ ou depósito de bebidas

É do entendimento da Comissão Europeia¹², que sistemas de depósito de embalagens ajudam a reduzir a deposição de resíduos no ambiente. Este sistema já está em vigor em diversos países europeus (Alemanha, Finlândia, Dinamarca, Eslováquia, Noruega, Holanda e Suécia) alcançando, em 2014, uma taxa média de 94% de retoma de embalagens de bebidas.

Estes sistemas de depósito estão desenhados para diminuir o impacto ambiental do ciclo de vida das embalagens e aumentar a eficiência dos recursos, enquanto reduz a

¹¹<http://www.pucgoias.edu.br/ucg/prope/cpgss/ArquivosUpload/36/file/VIABILIDADE%20S%C3%93CIO%20%E2%80%93%20AMBIENTAL%20DA%20RECICLAGEM%20DO%20ALUM%C3%8DNIUM.pdf>

¹² European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, A european refunding scheme for drinks containers, Brussels, 2011

dependência da indústria na utilização de petróleo, aumentando em simultâneo a competitividade das empresas e a criação de postos de trabalho.

Segundo estudos elaborados junto dos consumidores¹³, para que este tenha a iniciativa de reciclar, os depósitos de recolha têm de situar-se próximo das habitações ou haver um sistema de retoma que atribua valor às embalagens, recompensando o consumidor pelo trabalho de transporta-las até ao depósito.

Entre os Estados-Membros os sistemas de recolha de embalagens diferem de acordo com as características específicas de consumo ou de distribuição. No geral, os países que definiram como obrigatório os sistemas de depósito de embalagens de bebidas apresentam taxas de reciclagem a rondar os 90%.

Após sete de anos de implementação do sistema obrigatório de depósito de embalagens de bebidas, a Alemanha elaborou um estudo para avaliação dos resultados¹⁴ tendo chegado à conclusão que com este sistema a taxa de recolha de embalagens de bebidas aumentou consideravelmente e que a qualidade dos materiais recolhidos terá aumentado também. Verificou-se igualmente o decréscimo de resíduos de embalagens de bebidas depositadas no ambiente.

No sistema actual, os consumidores suportam o valor de ponto verde incluído no preço, não tendo nenhuma vantagem económica por efectuarem reciclagem. Assim, torna-se necessário incentivar o consumidor para proceder à separação selectiva dos resíduos, que ultrapassa a mera consciência e dever ambiental e com isso garantir continuidade nas suas acções.

Neste sentido, surge como opção o sistema de incentivo e/ ou depósito, através de equipamentos de retoma, onde após a devolução de embalagens é atribuído um

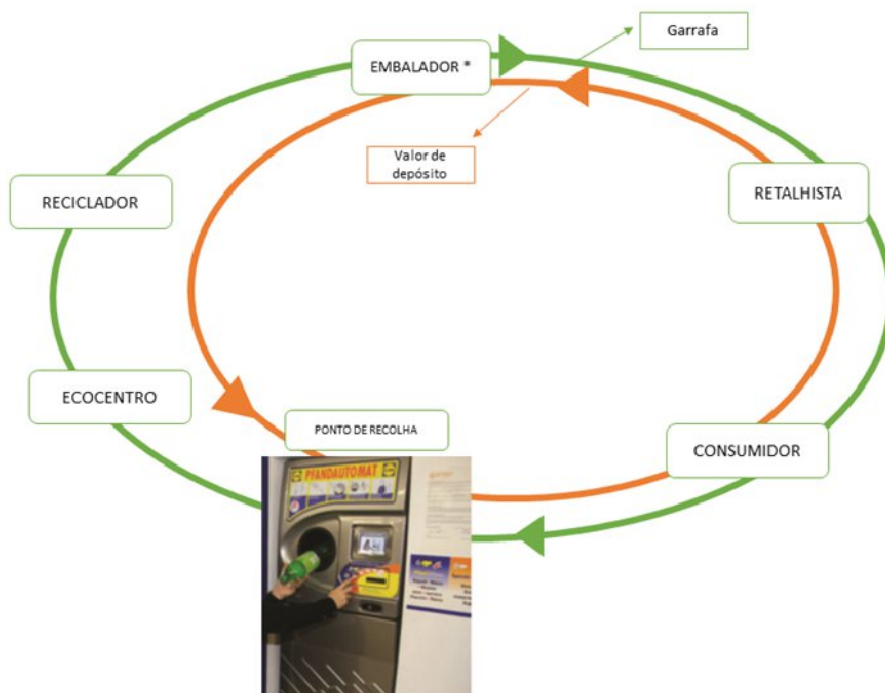
¹³ European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, A european refunding scheme for drinks containers, Brussels, 2011

¹⁴ Umweltbundesamt (2010): Bewertung der Verpackungsverordnung – Evaluierung der Pfandpflicht. Dessau. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3931.pdf>

prémio ao consumidor, à luz do princípio já utilizado anteriormente em Portugal, com a tara aplicada às garrafas de vidro.

No sistema proposto, as máquinas de recolha são automáticas e capazes de gerir diferentes volumes de embalagens, sendo os prémios variáveis consoante o volume de embalagens entregues (Ex. 0,15€ em recipientes <0,50L e 0,25€ em recipientes > 0,5L).

Estas máquinas de recolha devem ser colocadas nas grandes superfícies comerciais, ou seja com área superior a 2000 m², e os resíduos recolhidos são geridos pelas sociedades gestoras de resíduos.



*Pode delegar numa Sociedade de Gestão de Resíduos como está previsto e a ser implementado actualmente.

Figura 1 – Representação do fluxo de resíduos clássico e com sistema de depósito

Este sistema de incentivo (prémio) ou depósito aumenta drasticamente os níveis de retoma de determinados resíduos e, em consequência, apresenta os seguintes benefícios:

- 1- Diminui consideravelmente a quantidade de plástico e alumínio que é incinerado e que é encaminhado para aterro;
- 2- Reduz o impacto ambiental do ciclo de vida do plástico, vidro e alumínio;
- 3- Reduz drasticamente a quantidade de lixo depositado no ambiente, nomeadamente, praias, florestas, rios, oceanos, etc.;
- 4- Valoriza os materiais e contribui para a concretização efectiva de uma economia circular;
- 5- Redução da utilização de matéria prima virgem, em virtude de um aumento da matéria prima proveniente da reciclagem;
- 6- Melhoria da qualidade da matéria prima, que resulta dos resíduos (reciclagem);
- 7- Contribui para a independência energética do país: segundo a Federação Britânica de Plásticos, 5% do petróleo produzido mundialmente é utilizado na produção de plástico¹⁵;
- 8- Contribui para a concretização do Acordo de Paris no que diz respeito às metas para a redução das emissões de CO₂;
- 9- Cria postos de trabalho.

É inequívoca a necessidade de criar alternativas apelativas e convidativas para mobilizar os cidadãos a intervir ambientalmente e contribuir para que se atinjam as metas nacionais e europeias.

¹⁵ http://www.bpf.co.uk/press/oil_consumption.aspx

O Estado deve ser o principal mobilizador da população, através da criação de mecanismos adequados e quadro legislativo que permitam o cumprimento da nova Estratégia Europeia para os Plásticos por forma a que Portugal consiga garantir até 2030 que:

- Todas as embalagens de plástico colocadas no mercado sejam recicláveis;
- O consumo de objectos de plástico descartáveis seja reduzido;
- A utilização intencional de microplásticos seja restringida.

Devendo ainda alargar a política de fomento de separação dos resíduos e reciclagem a outros materiais como o vidro e alumínio.

IV– Conclusões

Tudo isto em cumprimento da Estratégia Europeia para os Plásticos mas também em cumprimento do disposto na Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro de 2008, onde são definidos vários princípios fundamentais no que diz respeito à gestão de resíduos, nomeadamente, a obrigação de tratamento dos resíduos de uma forma que não tenha impactos negativos na saúde humana e no ambiente, assim como o respeito pela hierarquia dos resíduos. Este último princípio vem previsto no artigo 4.º da referida Directiva mas também no Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, no artigo 7.º, que dispõe que “A política e a legislação em matéria de resíduos devem respeitar a seguinte ordem de prioridades no que se refere às opções de prevenção e gestão de resíduos: a) prevenção e redução; b) preparação para reutilização; c) reciclagem; d) outros tipos de valorização, por exemplo a valorização energética; e) eliminação”. Não restando dúvidas quanto à prioridade da prevenção e redução face a todas as outras fases de

gestão dos resíduos, pelo que deve ser precisamente aí que deve haver uma especial atenção do legislador.

Através da implementação destas medidas, Portugal lançar-se-á numa nova economia do plástico/ vidro/ alumínio, em que concepção e produção respeitam plenamente as necessidades de reutilização, reparação e reciclagem, e em que se criem materiais mais sustentáveis.

Esta mudança tão importante, que terá um impacto decisivo na gestão dos nossos resíduos, não carece de intervenção legislativa profunda, uma vez que os princípios que constam presentemente na Lei n.º 152/-D/2017, de 11 de Dezembro são actuais e adaptáveis às alterações que se pretendem introduzir.

Assim, a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos quando estes atingem o seu fim de vida e se tornam resíduos, no caso do fluxo específico de embalagens e resíduos de embalagens, compete ao produtor do produto e/ ou ao embalador. Desta forma, estes mantêm a mesma responsabilidade através da sua delegação às entidades gestoras de resíduos mas agora possuem uma nova possibilidade que é a do sistema de incentivo e, posteriormente, de depósito.

O sistema de incentivo consiste na atribuição de um prémio ao consumidor final que devolva num ponto de retoma a embalagem da bebida de plástico que consumiu. Estes pontos de retoma estarão disponíveis nas grandes superfícies comerciais através de equipamentos que aceitam a garrafa e imediatamente atribuem o prémio. Esta corresponde à primeira fase de implementação do sistema, a qual deverá ser implementada até dia 31 de Dezembro de 2019 e apenas para garrafas de plástico. Numa segunda fase passar-se-á para um sistema de depósito, que já abrangerá para além do plástico também o vidro e o alumínio, à semelhança do que já tivemos em tempos relativamente às garrafas de vidro, em que o consumidor paga uma tara e no acto da retoma esse valor é-lhe devolvido. Esta segunda fase deverá ser

implementada em 1 de Janeiro de 2022 por forma a que todos os intervenientes tenham tempo para se adaptar ao novo sistema.

Segundo o art. 13.º do já mencionado Decreto-Lei a rede de recepção e recolha selectiva considera-se adequada quando preencha os requisitos previstos no seu número 1, ou seja, tem que ser de âmbito territorial integral; de fácil acesso a deposição e recolha; contribui para uma correcta triagem dos resíduos; promove o encaminhamento dos resíduos não reutilizáveis para reciclagem e previne riscos para o ambiente, saúde pública e segurança de pessoas e bens. Ora, o sistema de incentivo à devolução de embalagens de garrafas através de equipamentos específicos colocados pelas entidades gestoras nas grandes superfícies comerciais cumpre todos aqueles requisitos, demonstrando ser um sistema complementar muito relevante no que diz respeito à gestão dos resíduos e ao contributo para o cumprimento das metas europeias a que Portugal está sujeito.

Pelo que a proposta do PAN vem precisamente dar corpo àquelas que são as preocupações da comunidade científica, associações não-governamentais de ambiente e comunidade europeia no sentido de aumentar-se os níveis de retoma do plástico, vidro e alumínio. Assim, sendo possível dar mais este passo na prossecução de políticas ambientais mais eficientes e sustentáveis, o mesmo deve ser dado o mais rapidamente possível em benefício dos cidadãos e do Planeta, com respeito pelo princípio da solidariedade inter-geracional bem como da utilização criteriosa dos recursos naturais.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, o Deputado do PAN apresenta o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

Objecto

A presente lei visa a implementação de um sistema de incentivo e depósito de embalagens de bebidas de plástico, vidro e alumínio.

Artigo 2.º

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de Dezembro

São aditados os artigos 23.º - A, 23.º - B e a alínea e) do artigo 91.º, do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de Dezembro, com a seguinte redacção:

«Artigo 23.º - A

Sistema de incentivo de devolução de embalagens de bebidas de plástico não reutilizáveis

1. Até ao dia 31 de Dezembro de 2019, deve ser implementado um sistema de incentivo, ao consumidor final, para a devolução de embalagens de bebidas de plástico não reutilizáveis, com vista a garantir o seu encaminhamento para reciclagem.
2. O sistema de incentivo referido no número anterior consiste na atribuição de um prémio ao consumidor final.
3. O prémio a atribuir ao consumidor final pelo acto da devolução é determinado mediante despacho do membro do Governo responsável pela área do ambiente.
4. Para implementação do sistema de incentivo, devem ser disponibilizados equipamentos que permitam a devolução das embalagens de bebidas em causa, a instalar em grandes superfícies comerciais, na acepção do disposto na alínea x) do artigo 2.º do Decreto – Lei n.º 10/2015, de 16 de Janeiro.

5. Os responsáveis pelas grandes superfícies comerciais ficam obrigados a disponibilizar, a título gratuito, espaço no estabelecimento, para a instalação de equipamentos referidos no número anterior, os quais constituem pontos de retoma das entidades gestoras licenciadas ao abrigo do artigo 16.º.
6. Os resíduos de embalagens retomados através destes equipamentos são contabilizados na recolha selectiva dos SGRU.
7. O disposto no presente artigo está sujeito ao mecanismo de alocação e compensação previsto no artigo 18.º

Artigo 23.º - B

Sistema de depósito de embalagens de bebidas de plástico, vidro e alumínio não reutilizáveis

- 1 – A partir de 1 de Janeiro de 2022 é obrigatória a existência de sistema de depósito de embalagens de bebidas plástico, vidro e alumínio com depósito não reutilizáveis.
- 2 - Às embalagens previstas no n.º 1 é aplicável o disposto no artigo 23.º para as embalagens reutilizáveis, com as necessárias adaptações.

Artigo 91.º

(...)

1 – (...)

- a) (...)
- b) (...)
- c) (...)
- d) (...)

- e) O incumprimento por parte da entidade gestora do disposto nos artigos 23.º -
A e 23.º B.
- 2 – (...)
- 3 – (...).»

Artigo 3.º

Regulamentação

O artigo 23.º A da presente lei é regulamentado no prazo de 180 dias.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Palácio de São Bento, 10 de Maio de 2018

O Deputado,

André Silva

