Análise e recomendações a respeito das funções e das responsabilidades dos regimes de responsabilidade alargada do produtor

Revisão da Directiva relativa às embalagens e aos resíduos de embalagens - 2014

Proposta actual de Directiva relativa às embalagens e aos resíduos de embalagens apresentada pela DG Ambiente - 2 de julho de 2014

Grupo dos Seis (G6)

A ARA, DSD, Eco-Emballages, Rekopol, SPV e Valpak são entidades gestoras de resíduos de embalagens (**PRO** do Inglês *Packaging Recovery Organizations*) que desenvolvem a sua actividade de acordo com o princípio da responsabilidade alargada do produtor (**EPR** do Inglês *Extended Producer Responsability*), respectivamente na **Áustria, Alemanha, França, Polónia, Portugal e no Reino Unido**. Este grupo representa uma plataforma informal de membros da organização PRO-Europe, que partilham informações sobre um conjunto de questões com o objectivo de promover a cooperação e compreensão mútuas. O G6 opera em países que representam **53 % da população e 60 % do PIB** da UE-28.

Apesar das suas **diferenças em termos de organização e âmbito de actuação** (monopólio/mercado concorrencial, com/sem fins lucrativos, detidas por empresas com obrigações legais/propriedade privada, etc.), estas entidades estão de **acordo sobre um vasto conjunto de princípios** que, em seu entender, devem orientar a execução da política em matéria de EPR no futuro.

Este documento analisa em detalhe as posições do Grupo sobre a proposta da Comissão da UE relativa aos requisitos aplicáveis aos regimes de responsabilidade alargada do produtor.

Comentários gerais:

- O Pacote de Economia Circular é uma proposta política ambiciosa que contém muitos **contributos positivos** para melhorar e reforçar a economia circular na UE.
- O Grupo concorda, em princípio, com medidas eficazes para aumentar a **transparência**, a atribuição justa dos **custos** e para melhorar o **desempenho**.
- Contudo, algumas das **propostas carecem de uma avaliação adequada dos impactos**, dificultando aos *stakeholders* – especialmente aos que, em última análise, irão financiar esta política – a aferição dos efeitos concretos nos resultados económicos e ambientais (proposta de metas, alteração do ponto de medição para efeitos de "reciclagem", etc.). Um aspecto essencial da política em matéria de EPR deverá incidir no **ajustamento das obrigações de financiamento das empresas legalmente responsabilizadas em função do**

nível de controlo que exercem sobre o funcionamento do regime de responsabilidade alargada do produtor.

- Algumas das propostas, especialmente as que dizem respeito aos **requisitos organizacionais dos regimes de EPR**, regulamentam detalhes específicos desta política a nível europeu que, em nossa opinião, deveriam ser decididos num âmbito **nacional**. As tentativas de impor um modelo operacional de EPR específico a nível europeu **violam o princípio da subsidiariedade** e não reconhecem a **diversidade de modelos de sucesso para a aplicação da EPR** que existe actualmente**.**
- O Grupo aplaude as medidas propostas para melhorar a fiabilidade dos dados e encorajar os decisores políticos a adoptar **normas harmonizadas** para a elaboração de relatórios e a monitorização, bem como para assegurar que todas as novas propostas políticas possam ser **implementadas, monitorizadas e controladas** a nível europeu ou a nível nacional.

1. PAPÉIS E RESPONSABILIDADES DOS REGIMES DE EPR, Proposta de DQR, Anexo VII[1]

- *1. Ter em conta a exequibilidade técnica e a viabilidade económica, bem como os impactos globais no plano ambiental, da saúde humana e ao nível social, respeitando a necessidade de garantir o bom funcionamento do mercado interno;*

  G6: Concorda.

  A experiência demonstra que, sobretudo no caso dos resíduos de embalagens do fluxo urbano, a exequibilidade e a viabilidade económica da reciclagem dos materiais (por exemplo, plástico) varia significativamente entre os Estados-Membros. Este facto deveria reflectir-se na formulação das novas metas, que devem ser **adaptadas aos requisitos nacionais** e ser aplicadas a diferentes velocidades, mesmo que a **meta final (2030) seja idêntica** para todos os Estados-Membros.

- *2. Prever uma definição clara dos papéis e das responsabilidades dos vários intervenientes envolvidos na aplicação do regime de responsabilidade alargada do produtor, inclusive os produtores e os importadores que colocam produtos no mercado da União e os respectivos sistemas de conformidade, os operadores públicos e privados do sector dos resíduos, as autarquias e, quando aplicável, os agentes da economia social;*

  G6: Concorda. Uma definição clara dos papéis e das responsabilidades dos produtores de resíduos (tanto do fluxo urbano como não urbano) afigura-se igualmente necessária pelas razões apresentadas mais abaixo, no ponto 6.4. É também essencial a responsabilidade geral do legislador nacional ou de outras autoridades responsáveis em matéria de **aplicação e controlo** de todos os regimes criados e aprovados.

[1] *a numeração segue a mesma numeração da proposta da Comissão.*

- *3. Definir objetivos mensuráveis em termos de prevenção, preparação para a reutilização, reutilização, reciclagem e/ou valorização, tendo em vista pelo menos os objectivos quantitativos estabelecidos na legislação da União Europeia aplicável aos resíduos;*

  G6: Avaliação crítica relativamente aos objectivos de prevenção/ preparação para reutilização/ reutilização

  - Os **objectivos de prevenção** têm um efeito duvidoso, além de serem quase impossíveis de medir e monitorizar, sobretudo ao nível do produtor individual, devido à diversidade de materiais e tipos de embalagens, de tecnologias de fabrico e de outras dinâmicas empresariais. Uma descrição clara dos objectivos de reciclagem/ valorização constituiria uma orientação suficiente.
  - No que diz respeito às embalagens, este sector **já é pró-activo inovando na concepção das embalagens**, e é o primeiro interessado em implementar medidas voluntárias de prevenção (ou seja, a redução global do peso das embalagem ao longo dos anos). A estrutura de contribuições financeiras das entidades gestoras de resíduos de embalagens, geralmente baseada na fixação do valor em função do peso e do tipo de material, também tem contribuído para a redução do peso das embalagens.
  - **Os objectivos de «preparação para a reutilização» e «reutilização» são duvidosos e difíceis de monitorizar** caso se destinem a ser aplicados a embalagens «reutilizáveis» (por exemplo, grandes quantidades de embalagens reutilizáveis/retornáveis em regime de *pooling*, tais como paletes e grades reutilizáveis) como refere o próprio Anexo 6: «*No entanto, a definição de objetivos específicos para reutilização ou preparação para a reutilização tem sido rejeitada nesta fase essencialmente por questões de disponibilidade de dados e capacidade de aplicação: até ao momento tem sido extremamente difícil isolar dados sobre reutilização ou preparação para a reutilização nas estatísticas sobre resíduos».*
  - **Relativamente aos objectivos de reciclagem e valorização**, exigem-se definições claras, medidas de controlo e sanções aplicáveis em caso de incumprimento da obrigação de comunicação de dados (obrigações de declaração do Eurostat). Como os objectivos são medidos tendo como base 100 % das embalagens colocadas no mercado/consumidas, estes dados influenciam fortemente o nível do desempenho dos países. Seria, por conseguinte, muito mais eficaz adoptar **definições claras (por exemplo, o que é considerado embalagem, regulamentos de importação/exportação, etc.), relatórios harmonizados, e uma monitorização/ auditoria atenta deste denominador** para assegurar a fiabilidade dos dados, tanto a nível nacional como europeu.

6. Assegurar que as contribuições financeiras pagas pelos produtores ou importadores

- *6.1 abrangem todos os custos da gestão dos resíduos, nomeadamente a recolha selectiva e o tratamento, o fornecimento de informações adequadas aos detentores de resíduos, a recolha de dados e a comunicação de informações.*

  G6: Discorda

A formulação «todos os custos da gestão dos resíduos» pode ser interpretada de forma muito diferente pelos vários *stakeholders*. O Grupo acredita que a **obrigação de financiamento** pela indústria tem de estar correlacionada com **o nível de controlo** que as empresas legalmente obrigadas têm sobre a gestão e o âmbito do sistema de valorização. A obrigação de financiamento tem de continuar a ser parcial, mensurável e baseada no princípio de causa-efeito, sendo provável que varie significativamente em função da situação de cada Estado-Membro.

- Os custos abrangidos por um **sistema de financiamento total (custo total)** poderiam incluir: a recolha de embalagens no âmbito definido pela legislação nacional, a triagem de embalagens, os custos de eliminação dos resíduos de triagem, os custos de valorização/reciclagem – devendo todas estas operações ser objecto de concurso. Incluídos estão também os custos da comunicação necessária para atingir as metas nacionais, bem como os custos de documentação e auditoria aos fluxos de materiais e ao cumprimento. Claramente **fora do âmbito** até de um sistema de financiamento total encontram-se factores que escapam ao controlo do sistema – por exemplo, os custos das embalagens encaminhadas para outros fluxos de resíduos que não se encontram sob a gestão do sistema, os custos de limpeza de lixo, etc. A responsabilidade do sistema de financiamento total é a de **cumprir os requisitos relacionados com as metas** estabelecidas na legislação nacional.
- Num **sistema de financiamento partilhado (custo partilhado)**, em cuja organização e financiamento participam tanto os regimes de responsabilidade alargada do produtor como as autarquias, a transparência dos custos suportados quer pelas autarquias quer pelo regime de EPR é fundamental para a eficácia global do regime de responsabilidade alargada do produtor. Em qualquer dos casos, tanto os custos assumidos pelos produtores como pelas autarquias acabam por ser repercutidos, parcial ou totalmente, nos consumidores. Impor o financiamento de 100 % dos custos iria desequilibrar fortemente os actuais sistemas de financiamento partilhado que já provaram a sua eficiência. Cada parceiro apenas deveria ser responsabilizado pelos custos que estão sob o seu controlo. As autarquias têm de assegurar o mesmo nível de **transparência e responsabilidade** que os regimes de responsabilidade alargada do produtor.
- Em países como o Reino Unido ou a Polónia onde os sistemas de responsabilidade alargada do produtor se baseiam em **certificados transacionáveis**, o governo central não tem a capacidade de determinar o âmbito e o funcionamento prático dos sistemas de recolha, devido aos poderes e responsabilidades atribuídos às autarquias. Assim sendo, a proposta é **incompatível com o modelo atualmente em vigor nestes importantes mercados.**

- *6.2 - têm em conta as receitas provenientes da venda das matérias-primas secundárias decorrentes dos resíduos;*

  G6: Concorda

- Este **mecanismo já está em funcionamento** tanto em mercados de regime único (através de concursos) como em mercados abertos à concorrência (através de concursos e da negociação de materiais por parte dos regimes de cumprimento das obrigações legais).
- Nos casos em que as autarquias encaixam receitas decorrentes da venda dos resíduos de embalagens, estas devem ser deduzidas dos valores que as empresas têm de contribuir para o financiamento do sistema.

- *6.3 - são calculadas de acordo com o custo real da gestão do fim de vida dos produtos específicos colocados no mercado da União abrangidos pelo regime;*

  G6: Avaliação crítica

  - É quase **impossível definir o «custo real»** uma vez que não é um valor fixo ou conhecido, mas varia em função das condições do mercado. A obrigação da indústria deveria estender-se às **medidas necessárias para cumprir as metas da UE/legislação nacional**, mas **não mais do que isso**, nem deveria criar encargos adicionais e insegurança para as empresas já sujeitas ao cumprimento de regras rigorosas em matéria de responsabilidade alargada do produtor.

- *6.4 - apoiam a prevenção da acumulação de resíduos e as iniciativas de limpeza;*

  G6: Avaliação crítica

  - **Não são aceitáveis obrigações adicionais para o sector**, na medida em que não estão directamente relacionadas com a sua actividade. Para além de embalagens, o lixo incorpora muitos outros elementos, por exemplo, pastilhas elásticas, pontas de cigarro e jornais. Não é possível isolar cada um dos elementos sem considerar o todo. A exigência de uma contribuição financeira adicional por parte das empresas para campanhas de prevenção da acumulação de resíduos e de limpeza pode facilmente tornar-se **excessiva**.
  - As iniciativas de prevenção da acumulação de resíduos e de limpeza **não devem ser suportadas pelos produtores** que cumpriram a sua responsabilidade alargada do produtor, na medida em que estes já contribuam para um sistema de recolha e triagem que o produtor de resíduos pode usar para evitar a acumulação de resíduos.

- *7.1. - garantir a transparência dos regimes no que respeita às contribuições pagas pelos produtores, incluindo o impacto nos preços de venda e na competitividade, e a abertura aos estabelecimentos e empresas de pequena dimensão;*

Esta medida visa especificamente as contribuições pagas pelos produtores. Contudo, a questão da transparência pode ser dirigida a **todos os agentes económicos** que operam no âmbito de um sistema de responsabilidade alargada do produtor (incluindo os agentes envolvidos na recolha, triagem e reprocessamento de resíduos de embalagens, ou seja, as autarquias e empresas de gestão de resíduos). As autoridades da concorrência nacionais e europeias já procedem a uma

monitorização apertada da causalidade dos custos dos regimes de responsabilidade alargada do produtor.

- *7.4. prever um mecanismo de autocontrolo através de auditorias regulares dos regimes, por entidades terceiras, em termos de:*
    - *7.4.1. boa gestão financeira do regime – cálculo da totalidade dos custos por tipo de produtos; utilização dos fundos recolhidos, e;*
    - *7.4.2. recolha e tratamento adequado dos resíduos, controlo da legalidade das transferências de resíduos e da qualidade dos dados e dos relatórios;*

Seria mais pertinente promover a realização de **auditorias regulares ao desempenho ambiental em vez de auditorias aos resultados financeiros**, sobretudo nos casos em que a gestão é assegurada por operadores privados. Geralmente, os **regimes de responsabilidade alargada do produtor** já estão sujeitos a **requisitos, monitorização e controlos mais rigorosos** do que o mercado aberto normal de transferência de resíduos em cada Estado-Membro. A harmonização dos requisitos referentes aos aspectos listados no ponto 7.4.2, se aplicados a todos os agentes envolvidos na cadeia de valor das embalagens em fim de vida, pode ser benéfica para reforçar a economia circular na Europa.