



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

**PARECER
COM (2013)123
Livro Verde sobre uma estratégia europeia para os resíduos de
plástico no ambiente**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o Livro Verde sobre uma estratégia europeia para os resíduos de plástico no ambiente [COM(2013)123].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito ao Livro Verde sobre uma estratégia europeia para os resíduos de plástico no ambiente.

2 – De acordo com a iniciativa em análise o objetivo do presente Livro Verde é lançar uma reflexão profunda sobre possíveis respostas às questões que se colocam às políticas públicas para os resíduos de plástico não especificamente abordadas pela legislação da UE em matéria de resíduos.

3 – É, assim, referido na presente iniciativa que o seguimento a dar ao Livro Verde será integrado no âmbito mais vasto da revisão da legislação sobre os resíduos, que estará concluída em 2014. Nessa revisão proceder-se-á a uma análise dos objetivos atuais em matéria de valorização de resíduos e de deposição em aterro, bem como a uma avaliação *a posteriori* de cinco diretivas sobre diferentes fluxos de resíduos.

4 – Importa, deste modo, referir que as características intrínsecas do plástico criam desafios específicos em termos de gestão de resíduos. O plástico é relativamente barato e versátil, e tem muitas aplicações industriais, o que levou ao seu crescimento



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

exponencial ao longo do século passado. Esta tendência deverá persistir. Além disso, o plástico é um material muito resistente e muito mais duradouro que os produtos que dele são feitos. Em consequência, a quantidade de resíduos de plástico tem vindo a aumentar em todo o mundo. A longevidade do plástico significa igualmente que a sua eliminação não controlada coloca problemas, pois este pode permanecer no ambiente durante muito tempo. A necessidade de envidar esforços para reduzir a incidência e os impactos do plástico no meio marinho foi salientada pela Cimeira Rio+20.

5 – É, igualmente, mencionado na presente iniciativa que uma melhor gestão dos resíduos de plástico suscita desafios mas cria igualmente novas oportunidades. Embora o plástico seja plenamente reciclável, só uma pequena fração dos resíduos de plástico é efetivamente reciclada. O aumento da taxa de reciclagem contribuiria para os objetivos do Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, adotado em 2011¹, assim como para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e das importações de matérias-primas e combustíveis fósseis. A adoção de medidas bem concebidas para reciclar o plástico pode igualmente contribuir para aumentar a competitividade e criar novas atividades económicas e novos postos de trabalho.

6 – Por conseguinte, importa indicar que o plástico é um material relativamente novo que só entrou na produção industrial em 1907². Hoje em dia está presente em quase todos os produtos industriais e de consumo e não seria possível 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 eliminação³. A produção mundial de plástico passou de 1,5 milhões de toneladas (Mt) anuais em 1950 para 245 Mt em 2008, das quais 60 Mt⁴ produzidas só na Europa. A produção de plástico na última década foi equivalente à de todo o século XX⁴. Calcula-se que (num cenário de manutenção do *statu quo*) em 2020 possam ser

¹ COM (2011) 571.

² Gerhard Pretting/Werner Boote, *Plastic Planet*, Ornage Press, Freiburg 2010, p. 8.

³ Relatório aprofundado sobre os resíduos de plástico: *Ecological and Human Health Impacts, Science for Environment Policy*, novembro de 2011, p. 1.

⁴ (BIOIS) *Plastic waste in the Environment, final report, European Commission*, novembro de 2010, <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/plastics.pdf>.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

colocadas no mercado da UE 66,5 Mt6 de plástico e que a produção mundial de plástico triplique até 2050⁵.

7 - A indústria do plástico desempenha um papel económico importante na Europa. Emprega cerca de 1,45 milhões de pessoas, em mais de 59 000 empresas, e gera por ano um volume de negócios de 300 mil milhões de EUR. O setor da produção representa 167 000 empregos e o da reciclagem do plástico 1,23 milhões de postos de trabalho sobretudo em pequenas e médias empresas⁶.

8 - Uma vez no ambiente e, em particular, no meio marinho, os resíduos de plástico podem durar centenas de anos⁷. Os danos para o ambiente marinho e costeiro, assim como para a vida marinha, causados pelos 10 milhões de toneladas de lixo, na sua maioria de plástico, que acabam todos os anos no fundo dos oceanos e dos mares, convertem-nos na maior lixeira de plásticos do mundo. As matérias plásticas não são inertes. O plástico tradicional contém um grande número e, por vezes, uma grande proporção, de aditivos químicos que podem ser desreguladores endócrinos, cancerígenos ou provocar outros efeitos tóxicos e que podem, em princípio, migrar para o ambiente, embora em pequenas quantidades⁸.

9 – É ainda referido que apesar do seu impacto ambiental ser cada vez maior, a legislação da UE não aborda especificamente os resíduos de plástico. Apenas a Diretiva 94/62/CE relativa às embalagens fixa objetivos específicos em matéria de reciclagem de embalagens de plástico. A Diretiva-Quadro Resíduos (2008/98/CE) fixa um objetivo genérico para a reciclagem dos resíduos domésticos que abrange, entre outros, os resíduos de plástico. A Diretiva-Quadro é também pertinente noutros aspetos, nomeadamente ao estabelecer uma responsabilidade alargada do produtor como princípio fundamental na gestão dos resíduos. Define, além disso, uma hierarquia dos resíduos, dando prioridade à prevenção, reutilização e reciclagem dos

⁵ Wurpel G., Van den Akker J., Pors J., Ten Wolde, *Plastics do not belong in the ocean. Towards a roadmap for a clean North Sea*. IMSA Amesterdão (2011), p. 39.

⁶ *Plastics Europe, plastics – the facts*, 2012, p. 5.

⁷ Wurpel G. et al, p. 13.

⁸ A maior parte dos aditivos são betumes e armaduras, plastificantes, corantes, estabilizadores, auxiliares tecnológicos, retardadores de chama, peróxidos e agentes anti-estáticos, cada um representando uma família de produtos químicos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

resíduos sobre a sua valorização (incluindo a valorização energética) ou eliminação. Subsiste, todavia, um acentuado contraste entre as exigências legislativas e as práticas concretas em matéria de gestão dos resíduos. Deste modo, a Diretiva-Quadro Resíduos convidou a Comissão a rever os seus objetivos e a ponderar a possibilidade de fixar, sempre que necessário, objetivos adicionais para os outros fluxos de resíduos.

10 – É, igualmente, mencionado na iniciativa em análise que o cumprimento da legislação sobre os resíduos pode contribuir significativamente para promover o crescimento económico e criar novos postos de trabalho. Um estudo recente sugere que a aplicação adequada da legislação sobre os resíduos permitiria poupar 72 mil milhões de EUR por ano, aumentar em 42 mil milhões de EUR o volume de negócios anual do setor da gestão e reciclagem de resíduos da UE e criar mais de 400 000 postos de trabalho até 2020⁹.

11 – De acordo com a presente iniciativa a adoção de padrões mais sustentáveis para a produção de plástico e a melhor gestão dos resíduos de plástico, nomeadamente uma maior taxa de reciclagem, oferecem um potencial considerável para melhorar a eficiência dos recursos. Simultaneamente, contribuiriam para a redução das importações de matérias-primas, assim como das emissões de gases com efeito de estufa. As economias de recursos poderiam também ser significativas. O plástico é produzido quase exclusivamente a partir de petróleo, consumindo atualmente cerca de 8 % da produção mundial de petróleo, dos quais 4 % como matéria-prima e 3-4 % sob a forma de energia para o processo de fabrico¹⁰.

12 – Neste contexto, importa sublinhar que a Diretiva Resíduos (2008/98/CE) já abriu o caminho para uma nova abordagem da gestão dos resíduos. Estabelece uma responsabilidade alargada do produtor (artigo 8.º) e identifica as forças motrizes potentes e inovadoras para uma produção mais sustentável, que tenha em conta todo o ciclo de vida dos produtos. Os Estados-Membros são incentivados a adotar medidas legislativas e não-legislativas para reforçar a prevenção, a reutilização, a reciclagem e

⁹ (BIOIS), *Implementing EU waste legislation for green growth, final report 2011*, pp. 11-13, 88.

¹⁰ Hopewell, Dvorak, R. & Kosior, E. (2009). *Plastics recycling: challenges and opportunities*. *Philosophical transactions of the Royal Society N 364*: 2115-2126.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

outros tipos de valorização dos resíduos. Os produtores devem ser incentivados a empenhar-se na criação de pontos de aceitação de produtos em fim de vida. Podem participar na gestão dos resíduos e assumir a responsabilidade financeira por essa atividade, devendo disponibilizar ao público informações sobre as possibilidades de reutilização e reciclagem dos produtos. Devem ser tomadas medidas adequadas para incentivar a conceção dos produtos de forma a minimizar o seu impacto ambiental e a geração de resíduos durante a sua produção e posterior utilização. Essas medidas podem incentivar o desenvolvimento, a produção e a comercialização de produtos adequados a várias utilizações, tecnicamente duradouros e adequados a uma gestão em fim de vida que não prejudique o ambiente.

13 – Por último, e para concluir, referir que, o presente Livro Verde pretende, assim, contribuir para uma reavaliação dos riscos para o ambiente e para a saúde humana dos plásticos presentes nos produtos quando estes se tornam resíduos, tendo em vista a sua correta conceção do ponto de vista ambiental, tanto funcional como quimicamente, assim como para lançar uma reflexão sobre os problemas da eliminação não controlada dos resíduos de plástico e do lixo marinho. Pretende ainda contribuir para fazer avançar a reflexão sobre a internalização dos impactos ao longo de todo o ciclo de vida, desde a extração das matérias-primas até à fase de fim de vida, no custo dos produtos de plástico.

14 – Deste modo, a Comissão lança a presente consulta a fim de coligir factos, avaliar as questões em jogo e recolher as opiniões de todos os interessados neste problema que tem múltiplas dimensões. Podem ser apresentadas observações sobre todos ou apenas sobre alguns aspetos do documento. Convidam-se os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu e todas as outras partes interessadas a apresentarem os seus pontos de vista sobre as sugestões expostas no presente Livro Verde.

PARTE III - PARECER



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de uma iniciativa não legislativa.
2. A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 4 de junho de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Gabriel Côrte-Real Goucha)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Parecer

COM/2013/123

Autor: Deputado
Bruno Coimbra (PSD)

Epígrafe: LIVRO VERDE sobre uma estratégia europeia para os resíduos de plástico no ambiente.

I - Nota Introdutória

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa LIVRO VERDE sobre uma estratégia europeia para os resíduos de plástico no ambiente [COM (2013) 123] foi enviada à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer, na matéria da sua competência.

Em 22 de março de 2013, a referida iniciativa foi distribuída pela Comissão, tendo sido nomeado relator o Deputado Bruno Coimbra do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata.

II – Considerandos

O presente documento pretende lançar uma reflexão aprofundada sobre a temática das políticas públicas para os resíduos de plástico, em particular sobre as não abordadas pela legislação da UE em matéria de resíduos. Esta iniciativa integra-se na revisão da legislação sobre os resíduos, em curso, que se prevê esteja concluída no próximo ano.

Essa revisão para além de analisar os objetivos atuais em matéria de valorização de resíduos e de deposição em aterro, prevê ainda uma avaliação da aplicação de cinco diretivas sobre diferentes fluxos de resíduos.

O documento refere que *“Uma melhor gestão dos resíduos de plástico suscita desafios mas cria igualmente novas oportunidades. Embora o plástico seja plenamente reciclável, só uma pequena fração dos resíduos de plástico é efetivamente reciclada. O aumento da taxa de reciclagem contribuiria para os objetivos do Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, adotado em 2011, assim como para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e das importações de matérias-primas e combustíveis fósseis.”*

Referindo ainda que visa contribuir para *“...uma reavaliação dos riscos para o ambiente e para a saúde humana dos plásticos presentes nos produtos quando estes se tornam resíduos, tendo em vista a sua correta conceção do ponto de vista ambiental, tanto funcional como quimicamente, assim como para lançar uma reflexão sobre os problemas da eliminação não controlada dos resíduos de plástico e do lixo marinho. Pretende ainda contribuir para fazer avançar a reflexão sobre a internalização dos*

impactos ao longo de todo o ciclo de vida, desde a extração das matérias-primas até à fase de fim de vida, no custo dos produtos de plástico”.

Assim, importa sublinhar os seguintes aspetos abordados no documento:

i. Resíduos de plástico, um problema cada vez mais grave

É realçada a utilização generalizada deste material nos mais diversos bens de consumo, tendo em conta a sua durabilidade, leveza e baixo custo, mas que por outro lado conduzem a problemas na sua eliminação física posterior.

Registo também para a evolução da produção mundial de plástico que passou de 1,5 milhões de toneladas (Mt) anuais na década 50 para 245 Mt em 2008, estimando-se ainda que se o ritmo se mantiver, em 2050 a produção mundial de plástico triplique.

De acordo com os dados apresentados, foram gerados na União Europeia cerca de 25 Mt de resíduos de plástico, dos quais, 48,7 % foram depositadas em aterro e 51,3 % sujeitas a valorização, sendo que dos últimos, 5,3 Mt (21,3 % foram reciclados. Desta forma, embora se preveja um aumento global dos “... níveis de reciclagem mecânica (passando de 5,3 para 6,9 Mt), a deposição em aterro e a incineração com recuperação de energia, deverão continuar a ser as principais formas de gestão dos resíduos”.

De salientar o papel desempenhado pela indústria do plástico, que emprega cerca de 1,45 milhões de pessoas, em mais de 59.000 empresas, e gera por ano um volume de negócios de 300 mil milhões de euros.

Por fim, existe também referência à problemática do destino final dos resíduos de plástico, e para os danos causados no ambiente marinho e costeiro, assim como para a vida marinha, calculando-se “... que a quantidade de resíduos no Atlântico e no Pacífico seja da ordem das 100 Mt, 80 % das quais de plástico”. Por outro lado, “a má gestão dos resíduos em terra, nomeadamente as reduzidas taxas de recuperação dos resíduos de plástico, agravam o problema da poluição marinha por plásticos, que começa a tornar-se numa das questões ambientais mais importantes a nível mundial. Os peritos estimam em 80 % os resíduos de plástico marinhos provenientes de terra”.

ii. Regulamento sobre os resíduos de plástico na Europa

De assinalar que a Comissão procederá a uma avaliação várias diretivas relativas a fluxos de resíduos, que se prevê estar concluída até ao final de 2014.

Nesse sentido, a *“Diretiva-Quadro Resíduos convidou a Comissão a rever os seus objetivos e a ponderar a possibilidade de fixar, sempre que necessário, objetivos adicionais para os outros fluxos de resíduos. Além disso, solicitou ainda à Comissão que revisse os objetivos constantes da Diretiva Aterros, de modo a reduzir a deposição de resíduos biodegradáveis em aterro, assim como os objetivos em matéria de reciclagem e valorização fixados na Diretiva Embalagens e Resíduos de Embalagens (94/62/CE) relativamente a várias categorias de resíduos de embalagens”, Regulamento REACH (1907/2006/CE) e Regulamento Classificação, Rotulagem e Embalagem (1272/2008/CE).*

Considera-se ainda que, o cumprimento da legislação sobre os resíduos assume particular importância na promoção do crescimento económico e criação de emprego no espaço europeu. Para além disso, *“um estudo recente sugere que a aplicação adequada da legislação sobre os resíduos permitiria poupar 72 mil milhões de EUR por ano, aumentar em 42 mil milhões de EUR o volume de negócios anual do setor da gestão e reciclagem de resíduos da UE e criar mais de 400 000 postos de trabalho até 2020”.*

iii. Gestão dos resíduos de plástico e eficácia na utilização dos recursos

Salienta-se a importância da adoção de padrões mais sustentáveis para a produção de plástico e otimização da gestão dos seus resíduos, em particular, através de um aumento da sua taxa de reciclagem, que permitirá alcançar uma melhoria da eficiência dos recursos.

Simultaneamente, esta alteração contribuiria *“para a redução das importações de matérias-primas, assim como das emissões de gases com efeito de estufa”, tendo em conta que “o plástico é produzido quase exclusivamente a partir de petróleo, consumindo atualmente cerca de 8 % da produção mundial de petróleo, dos quais 4 % como matéria-prima e 3-4 % sob a forma de energia para o processo de fabrico”.*

Refere-se ainda a existência de um estudo recente que considera a reciclagem dos plásticos e a economia de materiais como áreas que permitirão ter contributos positivos consideráveis nas problemáticas *“das alterações climáticas, do empobrecimento abiótico dos recursos e da ecotoxicidade aquática da água doce”.*

iv. Dimensão internacional

O presente documento classifica o plástico como uma das principais fontes de poluição marinha a nível mundial, ultrapassando claramente a dimensão nacional, e considera que apenas uma ação conjunta poderá obter resultados satisfatórios.

De resto, *“este facto foi claramente reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável Rio+20, em junho de 2012”*, e algumas das últimas resoluções das Nações Unidas, acordos ambientais internacionais e decisões de agências internacionais chamado a atenção da comunidade internacional para o problema.

v. Opções estratégicas previstas para melhorar a gestão dos resíduos de plástico na Europa

A Diretiva Resíduos (2008/98/CE) permitiu uma nova abordagem da gestão dos resíduos, estabelecendo uma responsabilidade alargada do produtor e identificando *“as forças motrizes potentes e inovadores para uma produção mais sustentável, que tenha em conta todo o ciclo de vida dos produtos”*, e incentivando os Estados-Membros *“a adotar medidas legislativas e não-legislativas para reforçar a prevenção, a reutilização, a reciclagem e outros tipos de valorização dos resíduos”*.

No presente documento, e na sequência de tudo o que foi referido neste subcapítulo e anteriores, são ainda desenvolvidas com maior pormenor os seguintes assuntos:

- a. *“Aplicação da hierarquia de resíduos à gestão dos resíduos de plástico;*
- b. *Consecução dos objetivos, reciclagem de plásticos e iniciativas voluntárias;*
- c. *Procurar influenciar o comportamento dos consumidores;*
- d. *Na via para plásticos mais sustentáveis;*
- e. *Durabilidade do plástico e dos produtos de plástico;*
- f. *Promoção dos plásticos biodegradáveis e dos bioplásticos;*
- g. *Iniciativas da UE em matéria de lixo marinho, incluindo resíduos de plástico;*
- h. *Ação internacional”*.

III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, remete o presente Relatório à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos e para os efeitos do disposto no nº 3 do artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de S. Bento, 10 de maio de 2013

O Deputado Relator,



(Bruno Coimbra)

O Vice-Presidente da Comissão,



(Paulo Sá)