

Programa Ambiente, Alterações Climáticas e Economia de Baixo Carbono

*‘Programa Ambiente’*

*Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu 2014 – 2021*

Relatório Final

16/03/2022

Projeto Pré-definido-1

**Regulamentação do sistema de depósito de embalagens de bebidas em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio.**

*De acordo com os Artigos 25º, nº 2, alínea j) e 29º, nº4 do ‘Guia para os Candidatos ao Financiamento de Projetos de Ambiente, sobre Alterações Climáticas e Economia de Baixo Carbono’*

[https://www.eegrants.gov.pt/media/2993/guia-para-o-financiamento-projetos-eea-grants\\_programa-ambiente\\_28112019.pdf](https://www.eegrants.gov.pt/media/2993/guia-para-o-financiamento-projetos-eea-grants_programa-ambiente_28112019.pdf)

## Índice

### i. Descrição detalhada

Apresenta-se de seguida o resumo das atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto Pré-Definido 1 (PDP-1), supramencionado:

- a) Elaboração de documento com conteúdo programático do projeto;
- b) Elaboração de documento com o cronograma das visitas de estudo e respetiva programação financeira;
- c) Elaboração de documento com Plano de comunicação;
- d) Visita técnica, entre os dias 22 e 24 janeiro de 2020, de uma delegação portuguesa à Noruega, constituída por representantes da Agencia Portuguesa do Ambiente (APA), da Direção Geral das Atividades Económicas (DGAE), da Secretaria Geral do Ministério do Ambiente e da Ação Climática (SGMAAC) e do Gabinete da Sra. Secretária do Estado do Ambiente (GSEAMB), tendo sido recebida e acompanhada durante toda a visita por representantes da Innovation Norway (IN), que é organismo parceiro do país doador.

A delegação teve reuniões com várias entidades responsáveis pela regulação e implementação do sistema de depósito entre as quais o Ministério do Ambiente e Clima da Noruega, a Agência Norueguesa do Ambiente (NEA), a Infinitum - Operador centralizado do sistema, Tomra - Fabricante de máquinas de recolha automática de embalagens, e a Associação Norueguesa de Embalagens.

- e) Elaboração do documento com “Análise comparada das melhores práticas na EU em termos de sistemas de depósito de embalagens de bebidas”, realizado pela APA, em dezembro de 2020;
- f) Elaboração do “Estudo com recomendações para a definição do modelo económico e regulatório do futuro sistema de depósito de embalagens de bebidas, em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio, previsto na Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro”- Aquisição de serviços adjudicada através de concurso público (referência PA 162/2020), ao consórcio 3Drivers/NOWA, com a entrega do Relatório Final a 6 de abril de 2021;
- g) Realização de reunião, no dia 5 de fevereiro de 2021, via Zoom, com a Infinitum, na qual foi possível ao Consórcio constituído pela 3Drivers e NOWA, a quem foi adjudicado a realização do Estudo referido na alínea f), a colocação de questões e solicitar esclarecimentos ao operador central do sistema de depósito da Noruega;
- h) Reunião de acompanhamento do projeto, no dia 9 de fevereiro de 2021, via Zoom, com representantes da IN, SGMAAC, APA, DGAE, consórcio 3Drivers/NOWA e consórcio APIAM/PROBEB e APED. Nesta reunião foram apresentadas as principais conclusões do Estudo com recomendações para a definição do modelo económico e regulatório do futuro sistema de depósito de embalagens (3Drivers/NOWA), bem como a experiência e os principais resultados do Projeto Piloto relativo ao Sistema de Incentivo à devolução de embalagens de bebidas em PET (APIAM/PROBEB e APED).
- i) Reunião presencial em Portugal, em 30 de novembro de 2021, com representantes da IN, tendo sido transmitido o ponto de situação do projeto, em que estiveram presentes, além da delegação Norueguesa, representantes da APA, da DGAE, SGMAAC e do Consórcio 3Drivers/NOWA.
- j) Visita, em 02 de dezembro de 2021, com representantes da IN, a três máquinas de recolha automática (RVM), localizadas na Escola EB1/JI da Venda do Pinheiro e nas Lojas do Pingo Doce e do Lidl, ambas na Malveira, que fazem parte do projeto “Mafra Reciclar a Valer +”, financiado pelo EEA Grants, e cujos parceiros são a Câmara Municipal de Mafra e as entidades gestoras de resíduos de embalagens Novo Verde e Electrão. Estiveram ainda presentes na visita representantes da Embaixada da Noruega em Portugal, da SGMAAC, da APA e da DGAE.

Da parte da tarde do mesmo dia, efetuou-se uma visita à unidade de reciclagem da EVERTIS, na qual foi possível observar a reciclagem de embalagens de bebidas de PET, obtendo-se “flakes” que serão utilizados posteriormente na fabricação de filmes multicamada para várias aplicações nomeadamente embalagens com contacto alimentar, oferecendo proteção e resistência ao impacto.

- k) Elaboração de proposta de portaria estabelecendo a regulamentação do futuro sistema de depósito de embalagens de bebidas, em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio, previsto na Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro - Aquisição de serviços adjudicada por justo direto (referência PA 21/2021.1), à PLMJ Advogados, SP, RL.

## ii. Resultados alcançados

### Enquadramento e alterações ao cronograma

As datas previstas para a realização de várias atividades do Projeto não foram cumpridas na totalidade por várias razões, designadamente, pelos atrasos inerentes à autorização de despesas e aos processos de contratação, bem como à situação de pandemia da COVID-19, que teve o seu início, em Portugal, em março de 2020, permanecendo até ao momento presente.

A visita técnica dos representantes de Portugal à Noruega realizou-se em janeiro de 2020, quando estava prevista no último trimestre de 2019.

A situação de pandemia de COVID-19 originou alterações no que respeita à visita dos parceiros noruegueses a Portugal, inicialmente prevista para março de 2020, só foi possível realizá-la em 30 de novembro e 2 de dezembro de 2021 (18 meses depois), e em moldes diferentes dos inicialmente planeados.

Em consequência, também não ocorreu uma atividade prevista na área de intervenção “Aprofundar o conhecimento”, designadamente: “Aconselhamento técnico sobre um sistema de depósito e retorno de garrafas de plástico”.

Ocorreu um atraso no procedimento de contratação do Estudo previsto na atividade n.º2 da alínea ii) do anexo I ao contrato do projeto e mencionado na alínea c) da Cláusula 6ª do contrato do projeto. Inicialmente estava previsto que o procedimento fosse por consulta prévia, mas foi necessário realizar um concurso público, o que tornou o processo mais demorado.

Perante este atraso, foi solicitado o prolongamento do prazo até 31 de Dezembro de 2021, o qual foi aceite pela Unidade Nacional dos EEA Grants.

Em relação ao Estudo acima referido, houve um alargamento do âmbito. Assim, em vez de uma “Análise custo benefício e avaliação da cadeia de valor de responsabilidades da aplicação do novo modelo económico e regulatório” foi decidido ir mais além e pretendeu-se que esse estudo já apresentasse recomendações para a definição do modelo económico e regulatório.

Assim, foi elaborado o procedimento de concurso público (referência PA 162/2020) para a aquisição de serviços para a realização de um “Estudo com recomendações para a definição do modelo económico e regulatório do futuro sistema de depósito de embalagens de bebidas, em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio, previsto na Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro”. Este estudo incluiu a análise custo benefício acima indicada.

Verificou-se ainda um atraso relacionado com o procedimento para a aquisição de serviços jurídicos para a elaboração de proposta de portaria (PA 21.2021.1).

Neste caso e pese embora existisse autorização de despesa, desde março de 2021, a adjudicação ficou a aguardar pelas orientações da Tutela, em particular sobre o modelo de funcionamento do sistema de depósito, o que só aconteceu no final de outubro de 2021.

Perante este atraso, foi solicitado um segundo prolongamento do prazo até 28 de fevereiro de 2022, o qual foi aceite pela Unidade Nacional dos EEA Grants.

No dia 16 de dezembro de 2021, ficou concluída, pelo prestador de serviços, o projeto de portaria para a regulamentação do sistema de depósito, o qual identificou também as normas do UNILEX que será necessário alterar para habilitar ao previsto no projeto de Portaria Ambos os documentos foram remetidos a 17 de dezembro de 2021, ao Gabinete da Sra. Secretária de Estado do Ambiente (GSEAMB), através do email do qual se anexa cópia.

Posteriormente, durante os meses de janeiro e fevereiro de 2022, ocorreram algumas interações com o GSEAM que solicitou esclarecimentos em relação a algumas disposições do projeto de portaria e efetuou alterações em alguns artigos, solicitando, em sequência, comentários em relação a algumas destas.

Até ao fim de fevereiro de 2022, não foi dado por concluído o projeto de proposta por parte do GSEAMB, situação a que a APA é alheia, pelo não foi possível realizar a atividade inicialmente prevista no cronograma, designada “Acompanhamento da implementação do novo enquadramento legal”.

Anexa-se o ficheiro com a alteração de cronograma do projeto.

### **Principais Resultados:**

Os principais resultados alcançados foram os seguintes:

- “Estudo com recomendações para a definição do modelo económico e regulatório do futuro sistema de depósito de embalagens de bebidas, em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio, previsto na Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro”.
- “Proposta de portaria estabelecendo a regulamentação do futuro sistema de depósito de embalagens de bebidas, em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio, previsto na Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro” (ainda sem aprovação da tutela do ambiente e da economia). Inclui a indicação das normas do UNILEX que será necessário alterar para um efetivo enquadramento legal que suporte a referida portaria

Além dos documentos supramencionados, durante a visita técnica à Noruega, entre os dias 22 e 24 de janeiro de 2020, tomou-se conhecimento dos principais fatores que são responsáveis pelo elevado sucesso deste sistema: 1) Legislação simples e concisa (apenas 6 artigos); 2) Imposto ambiental elevado mas inversamente proporcional à taxa de recolha, anulando-se para taxas superiores a 95%; 3) Obrigação de todos os pontos de venda de aceitarem a devolução de

embalagens e de pagar o valor do depósito em dinheiro; 4) Valor do depósito não incluindo no preço do produto, e sem IVA; 5) Sistemas de marcação e de controlo (símbolo do depósito e código de barras); 6) Responsabilidade a 100 % dos produtores; 7) Valor do sistema de depósito não dependente do material, apresentando apenas dois montantes em função do tamanho da embalagem; 8) Adesão ao sistema somente de embalagens que garantam altos padrões de reciclabilidade e de segurança (“Design for Recycling”).

Da referida visita foi possível a troca de informação e de pontos de vista sobre as possíveis formas de implementar o sistema de depósito em Portugal, tendo ficado claro que não há uma forma igual para todos os países, mas que é decisiva uma legislação simples e um intervalo de tempo razoável entre a legislação e implementação efetiva do sistema no terreno.

Foi possível a troca de ideias e de experiências com todas as entidades, nomeadamente acerca do sistema norueguês mas também relativamente a sistemas já implementados noutros países da UE, bem como ver a funcionar vários modelos de máquinas de recolha automáticas.

### **Plano de Comunicação**

Em relação ao plano de comunicação, como houve atrasos significativos no procedimento de aquisição de serviços para a elaboração de um site por parte de uma empresa especializada, foi decidido, inicialmente, construir uma página Web dentro do portal oficial da APA, utilizando os recursos internos desta agência, e com ligação ao portal do Programa Ambiente dos EEA Grants.

Pese embora a inexistência do site específico, foram publicadas algumas notícias sobre a evolução do projeto no site do Programa Ambiente.

Posteriormente, considerando que houve um prolongamento do prazo de execução do projeto, inicialmente até 31 de dezembro de 2021 e depois até 28 de fevereiro de 2022, e ocorreu um avanço no procedimento relativo à aquisição de serviços para a construção dos sites dos três PDP, foi possível a construção do site específico do PDP-1, antes do fim do projeto.

Neste site, colocou-se toda a informação disponível até ao momento, como os estudos efetuados, notícias, e outros elementos de interesse do projeto.

Devido ao atraso significativo com a adjudicação da aquisição de serviços para a elaboração da proposta de portaria, situação a que a APA é alheia, e ao carácter sensível de que se poderia revestir algumas das suas disposições, não foram desenvolvidas mais ações de comunicação nem a apresentação de notícias, desde abril de 2021 até ao fim do projeto, exceto as notícias da reunião ocorrida em 30.11.2021 e a visita de 02.12.2021.

### **iii. Descrição dos custos e avaliação do impacto financeiro**

Em relação aos custos previstos, ocorreram as seguintes alterações:

- Ausência de despesas com viagens e estadias com a delegação norueguesa da Inovation Norway, porque os representantes deslocaram-se a Portugal no âmbito de outros projetos, tendo aproveitado a sua presença no nosso País, para se reunir e efetuar visitas no âmbito do presente projeto. Deste modo, as despesas relacionadas com esta visita foram apenas as dos serviços de transporte e restauração no dia 02 de dezembro de 2021.
- Ausência de despesas com uma das atividades previstas na área de intervenção Aprofundar o conhecimento, designadamente: “Aconselhamento técnico sobre um sistema de depósito e retorno de garrafas de plástico”.
- Ausência de despesas com a atividade “Acompanhamento da implementação do novo enquadramento legal”, devido à não aprovação, por parte da tutela do ambiente e economia, da proposta de portaria que visa regulamentar o sistema de depósito, e subsequente publicação da portaria, situação a que a APA é alheia.
- Despesas adicionais com a elaboração do site específico para o PDP-1;
- Despesas adicionais com o trabalho desenvolvido pelo Revisor Oficial de Contas.

Os custos associados ao projeto constam na tabela seguinte:

	Nome da Atividade	Valor (euros)
	Despesas de pessoal com a preparação do projeto	16 519,72
	Despesas com deslocações e estadias referentes à Visita à Noruega.	7 876,17
	Despesas com a Análise Comparada das melhores práticas de sistemas de depósito na UE (despesas de pessoal)	2 973,46
	Aquisição de serviços para a elaboração do Estudo com recomendações para a definição do modelo económico e regulatório do futuro sistema de depósito de embalagens de bebidas, em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio (primeira prestação; 40% do valor contratual)	22 199,04
	Idem (segunda prestação; 60% do valor contratual)	33 298,56
	Despesas com a visita da delegação da Noruega a Portugal	1 193,80
	Desenvolvimento do Site do PDP-1	6 150,00
	ROC (1ª tranche)	1 434,94
	ROC (2ª tranche)	409,98
	Aquisição de serviços jurídicos para a elaboração de projeto de portaria que regulamente o sistema de depósito	15 375,00
	<b>Sub Total</b>	<b>107 430,67</b>
	Custos indiretos	5 371,53
	<b>Total</b>	<b>112 802,20</b>

#### Avaliação do impacto financeiro

O impacto financeiro das despesas variáveis no orçamento da APA é nulo e o impacto nas despesas fixas não tem materialidade

#### **iv. Descrição da contribuição do Projeto para alcançar os objetivos gerais dos EEA Grants e do 'Programa Ambiente'**

A crescente preocupação com a proteção, preservação e melhoria da qualidade do ambiente, a proteção da saúde humana e a utilização prudente, eficiente e racional dos recursos naturais tem levado à fixação de metas de reciclagem cada vez mais ambiciosas no âmbito da política de gestão de resíduos, assente no princípio de economia circular.

As novas metas europeias relativas à valorização e reciclagem de embalagens, por tipo de material, implicam um reforço dos meios destinados a aumentar a retoma de materiais recicláveis.

A par da promoção à utilização de embalagens reutilizáveis e das correspondentes metas, torna-se necessário criar incentivos à redução do impacto ambiental das embalagens e dos resíduos de embalagens numa perspetiva de ciclo de vida sempre que as embalagens de utilização única sejam necessárias para garantir a higiene alimentar, a saúde e segurança dos consumidores.

A Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro, que procedeu à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, relativo ao regime jurídico a que fica sujeita a gestão de fluxos específicos de resíduos, veio instituir um sistema de depósito e reembolso (SDR) de embalagens não reutilizáveis.

Este sistema assenta na cobrança de um valor de depósito por cada embalagem de bebida colocada no mercado, sendo o mesmo transmitido ao longo de toda a cadeia de distribuição até ao consumidor final, que o recupera mediante o retorno da embalagem usada em locais especificamente destinados a esse efeito.

O projeto PDP-1 tem como objetivo a elaboração de uma proposta de portaria que regule o sistema de depósito instituído pela Lei supramencionada, destinado a gerir os resíduos de embalagens de bebidas em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio, não reutilizáveis, para o qual os embaladores transferem a sua responsabilidade nesta matéria.

O presente projeto, com a proposta de portaria ora apresentada, contribui para o objetivo de reduzir as disparidades sociais e económicas, tendo projetos semelhantes implementados na Europa originado bons resultados, designadamente promovendo valores elevados de recolha de resíduos de embalagens, diminuído o lixo marinho e a quantidade de embalagens encaminhada para aterro e/ou valorização energética.

Além disso, a previsível redução significativa de material virgem na produção de novas garrafas, devido à maior quantidade e melhor qualidade de material recuperado dos resíduos disponível para reintrodução nos processos produtivos, assegura uma maior sustentabilidade de recursos e contribui também para as metas de descarbonização, devido a uma menor produção de emissões associada aos referidos processos.

A implementação efetiva do sistema de depósito contribuirá igualmente para melhor aproveitar a capacidade instalada das unidades de reciclagem instaladas em Portugal, designadamente de plástico PET.

Anexo: 1) alteração de cronograma do projeto;

2) cópia de email.

#### O Promotor do Projeto

<b>Nome</b>	Ana Cristina Carrola
<b>Data e Assinatura</b>	
<b>Posição</b>	Vogal do Conselho Diretivo

#### O Operador do Programa – Secretaria Geral do Ambiente

<b>Nome</b>	Alexandra Carvalho
<b>Data e Assinatura</b>	
<b>Posição</b>	Secretária Geral