

A responsabilidade alargada do produtor (RAP) no combate à poluição por plásticos

Principais mensagens

Responsabilidade alargada do produtor (RAP):

- o poluidor é responsável pela gestão e minimização dos custos dos seus produtos no ambiente
- centra-se na atribuição de responsabilidades, mas não presta orientações para melhorar a conceção, a análise do ciclo de vida ou os mecanismos de financiamento
- requer um planeamento e coordenação cuidadosos, bem como colaboração entre governos, produtores e entidades de gestão de resíduos em cada país
- pode servir de instrumento político, num quadro mais vasto, para promover práticas sustentáveis e reduzir os impactos ambientais, sociais e económicos dos resíduos de plástico

Enquadramento

A responsabilidade alargada do produtor (RAP) é uma abordagem política que incentiva e alarga a responsabilidade dos produtores (incluindo fabricantes, importadores, distribuidores, proprietários de marcas e retalhistas) no sentido de considerarem os impactos do(s) seu(s) produto(s) na fase pós-consumo.¹ A RAP baseia-se no princípio de que o poluidor deve suportar os custos de gestão e atenuação dos impactos ambientais dos seus produtos. Nas últimas duas décadas, esta abordagem evoluiu de modo a incluir considerações sobre a utilização sustentável dos recursos, os processos de fabrico e a conceção dos produtos,² mas não existem orientações específicas para melhorar a conceção, a análise do ciclo de vida ou os mecanismos de financiamento. Os regimes de RAP podem ser obrigatórios ou voluntários e envolvem normalmente várias formas de responsabilidade organizativa, estabelecendo sistemas de retoma ou de restituição de depósitos, bem como mecanismos financeiros para financiar atividades de gestão de resíduos.^{3,4}

Incentivos e responsabilidade no âmbito da RAP

O objetivo da RAP é incentivar os produtores a adotar práticas e produtos mais sustentáveis. No entanto, é importante notar que a RAP se centra principalmente na atribuição de responsabilidades aos produtores, ao invés de prestar orientações específicas sobre a conceção, a análise do ciclo de vida ou os mecanismos de financiamento. Os governos locais, as empresas de gestão de resíduos e as organizações competentes em matéria de responsabilidade do produtor desempenham um papel importante no apoio às iniciativas de RAP. Está em curso um debate sobre a questão de saber se a natureza política da responsabilidade alargada do produtor e o envolvimento das partes interessadas, como as organizações competentes em matéria de responsabilidade do produtor, dificultam os incentivos para melhorar a conceção dos produtos.^{5,6} Por conseguinte, é crucial delinear políticas adequadas para atingir eficazmente os objetivos da RAP.⁷

Considerações para o sucesso dos sistemas de RAP

De um modo geral, a RAP pode servir de instrumento político para promover práticas sustentáveis e reduzir os impactos ambientais, sociais e económicos dos produtos, em especial no contexto dos resíduos de plástico. No entanto, o desenvolvimento de sistemas de RAP eficazes é complexo e tem de ser adequadamente concebido para cada produto,^{8,9,10} o que exige planeamento e coordenação cuidadosos, bem como colaboração entre governos, produtores e entidades de gestão de resíduos. É igualmente importante considerar aspetos como a melhoria da conceção dos produtos, mecanismos de financiamento, estruturas de governação transparentes, o envolvimento das partes interessadas e o acompanhamento e avaliação contínuos dos regimes financeiros, a fim de garantir a eficácia e a integridade dos programas de RAP.

Vantagens

- A RAP pode encorajar os produtores a assumir responsabilidade através de vários mecanismos e incentivos, ao mesmo tempo que ajuda a criar condições regulamentares equitativas para os produtores.¹¹
- O sistema envolve as partes interessadas de toda a cadeia de valor num quadro estruturado para desenvolver estratégias mais sustentáveis para a conceção e o ciclo de vida de um produto.^{12,13} Esta colaboração promove a responsabilidade partilhada e a partilha de conhecimentos, resultando potencialmente num aumento dos lucros ao longo da cadeia de abastecimento.¹⁴
- A existência de políticas eficazes pode ajudar a impulsionar uma transição para processos de conceção e produção mais sustentáveis,¹⁵ atingindo objetivos em matéria de resíduos,¹⁶ melhorando as taxas de reciclagem¹⁷ e reduzindo a poluição.¹⁸
- Se for concebida e gerida de forma eficaz, a RAP pode constituir um mecanismo sustentável que ajuda a transferir alguns dos encargos financeiros e administrativos dos governos e dos consumidores para os produtores,^{19,20} assegurando que aqueles que lucram com a produção e venda de produtos de plástico ajudem a suportar os custos associados ao seu impacto ambiental. Também pode contribuir para que a responsabilidade social dos produtores evolua no sentido de apoiar a transição de um setor de resíduos informal justo e inclusivo através da institucionalização e melhoria das condições de trabalho e dos meios de subsistência.²¹

Desvantagens

- O sucesso da RAP depende da capacidade da indústria e não aborda o consumo excessivo ou problemas relativos à cadeia de abastecimento.^{22,23,24} A conceção e a aplicação de sistemas de RAP eficazes são complexas, exigindo uma coordenação substancial e potenciais quadros regulamentares, que requerem controlo e aplicação.²⁵
- A governação, as funções administrativas e os objetivos gerais podem ser pouco claros. Em alguns casos, os produtores podem dar prioridade ao cumprimento dos objetivos de reciclagem em detrimento da conceção sustentável, o que pode resultar na criação de produtos que são tecnicamente recicláveis, mas cuja reciclagem é difícil ou economicamente inviável, produzindo benefícios limitados.²⁶
- A implementação de sistemas de RAP pode impor custos e encargos administrativos significativos aos produtores, em particular às pequenas e médias empresas (PME).²⁷ A RAP pode subsequentemente criar custos que podem ser repercutidos nos consumidores através de preços mais elevados dos produtos,²⁸ o que pode influenciar o comportamento dos consumidores. Além disso, o desenvolvimento de infraestruturas adequadas de recolha e reciclagem é particularmente difícil em regiões com recursos limitados.²⁹
- Definir e calcular os custos associados ao ciclo de vida completo de um produto é também um grande desafio. A circunscrição de fundos refere-se à prática de afetar e segregar fundos específicos para um determinado objetivo ou programa, o que pode apresentar dificuldades aos regimes de RAP, como financiamento insuficiente, disputas sobre a afetação de custos e falta de transparência, podendo resultar numa má utilização dos fundos.³⁰ Podem ser assim introduzidos controlos e encargos administrativos adicionais tanto para as autoridades reguladoras como para os produtores, aumentando os custos de conformidade e as complexidades administrativas, o que pode levar à incerteza quanto à sustentabilidade financeira a longo prazo.

O quadro seguinte apresenta os plásticos alternativos e os substitutos, especificamente os biodegradáveis, face às 13 opções de elementos delineadas no projeto “Zero Draft” do Comité de Negociação Intergovernamental para um instrumento jurídico destinado a combater a poluição por plásticos, incluindo no ambiente marinho.

Considerações sobre a sustentabilidade*

		Responsabilidade alargada do produtor...
Opção 1 Polímeros plásticos primários		<ul style="list-style-type: none"> ● pode promover o princípio do poluidor-pagador e reduzir a utilização de polímeros através de incentivos e outros mecanismos. Os produtores partilham os custos do impacto, financiam práticas sustentáveis, promovem a reciclagem e melhoram conceções recicláveis
Opção 2 Produtos químicos e polímeros que suscitam preocupação		<ul style="list-style-type: none"> ● pode implementar incentivos e mecanismos para uma utilização mais segura dos produtos químicos, promover a transparência, a colaboração e o financiamento. Pode promover a química verde, soluções inovadoras para reduzir os produtos químicos que suscitam preocupação nos plásticos, bem como definir metas e orientações
Opção 3 Produtos de plástico problemáticos e evitáveis	a. Os produtos de plástico problemáticos e evitáveis, incluindo os produtos de plástico de curta duração e de utilização única	a. pode recorrer a incentivos e mecanismos para reduzir os plásticos desnecessários, evitáveis e problemáticos. As orientações, os objetivos e o financiamento específico podem promover um consumo ecológico. A RAP pode também promover a colaboração na definição de soluções inovadoras para a redução dos plásticos
	b. Microplásticos adicionados intencionalmente	b. pode estabelecer incentivos e mecanismos para restringir a utilização de microplásticos adicionados intencionalmente. Pode definir metas e orientações contra, por exemplo, a utilização de microplásticos nos cosméticos
Opção 4 Isenções disponíveis a uma entidade mediante pedido		<ul style="list-style-type: none"> ● não se aplica a isenções legais
Opção 5 Conceção, composição e desempenho dos produtos	a. Conceção e desempenho dos produtos	a. pode ser concebida para apoiar e incentivar a conceção e o desempenho dos produtos
	b. Redução, reutilização, reenchimento e reparação de plásticos e produtos de plástico	b. pode ser concebida para apoiar e incentivar a redução, reutilização, reenchimento e reparação de produtos de plástico, mas é necessária uma estratégia cuidadosa para garantir uma melhor conceção e não apenas uma melhoria da gestão em fim de vida
	c. Utilização de conteúdos de plástico reciclado	c. pode apoiar políticas que incentivem a utilização de conteúdos reciclados

Considerações sobre a sustentabilidade*

Considerações sobre a sustentabilidade*		Responsabilidade alargada do produtor...
	d. Plásticos e produtos de plástico alternativos	d. pode também ser aplicada para incentivar a conceção e a gestão sustentáveis de plásticos e produtos alternativos, promovendo a durabilidade, a possibilidade de reparação, a conceção reutilizável e um maior potencial de reciclagem
Opção 6 Substitutos não plásticos		<ul style="list-style-type: none"> ● pode também aplicar-se para garantir a conceção e a gestão sustentáveis de substitutos não plásticos, incentivando a inovação e o investimento em alternativas e substitutos seguros e sustentáveis
Opção 7 Responsabilidade alargada do produtor (RAP)		–
Opção 8 Emissões e libertações de plástico ao longo do seu ciclo de vida		<ul style="list-style-type: none"> ● As instalações de transformação e de gestão de resíduos são fontes importantes de emissão de produtos químicos e microplásticos. A RAP pode ajudar a melhorar os processos de produção e de gestão de resíduos, orientar a monitorização das emissões e a análise do ciclo de vida para um regime justo, tendo em conta o impacto dos materiais/ produtos
Opção 9 Gestão de resíduos	a. Gestão de resíduos	a. pode proporcionar incentivos e mecanismos para uma melhor gestão dos resíduos. Transfere a responsabilidade para os produtores, promove a colaboração, a comunicação de dados, a reciclagem e a sensibilização. Integrada noutras estratégias, a RAP reforça a gestão sustentável dos resíduos de plástico
	b. Artes de pesca	b. pode também proporcionar incentivos e mecanismos para melhorar a conceção, a utilização e a gestão dos resíduos das artes de pesca
Opção 10 Comércio de produtos químicos, polímeros e produtos, bem como de resíduos de plástico	a. Comércio de produtos químicos, polímeros e produtos inscritos em listas	a. pode proporcionar incentivos e mecanismos para ajudar a transição no sentido de melhorar a utilização de produtos químicos e polímeros seguros e sustentáveis nos produtos de plástico, contribuindo simultaneamente para aumentar a transparência da indústria e da cadeia de abastecimento através de uma melhor conceção
	b. Movimento transfronteiriço de resíduos de plástico	b. os incentivos e mecanismos podem promover a redução dos movimentos transfronteiriços de resíduos de plástico mediante o estímulo à gestão responsável na origem
Opção 11 Poluição por plásticos existente, nomeadamente no meio marinho		<ul style="list-style-type: none"> ● pode proporcionar um mecanismo para financiar a limpeza da poluição plástica preexistente através do princípio do poluidor-pagador. Por exemplo, o Gana propõe uma “taxa global sobre a poluição por plásticos” que alarga a responsabilidade dos custos da poluição aos produtores de polímeros
Opção 12 Transição justa		<ul style="list-style-type: none"> ● pode auxiliar financeiramente uma transição justa e inclusiva através do reconhecimento do setor informal, do reforço de capacidades, da formalização do setor, de práticas justas e do apoio à melhoria dos meios de subsistência
Opção 13 Transparência, acompanhamento, controlo e rotulagem		<ul style="list-style-type: none"> ● os mecanismos podem incentivar a transparência em toda a cadeia de valor dos plásticos, garantindo que as indústrias controlem, acompanhem e comuniquem os produtos e componentes dos produtos. A RAP pode também proporcionar um mecanismo de financiamento para apoiar o controlo ambiental e o desenvolvimento de normas da indústria através de uma melhor conceção

*Os plásticos continuarão a fragmentar-se e a formar microplásticos. No entanto, a recolha e a triagem de plásticos associadas deverão reduzir as descargas de plásticos para o ambiente e, conseqüentemente, os microplásticos, através desta fonte. A RAP pode criar incentivos e mecanismos para reduzir a quantidade de microplásticos e financiar a limpeza das descargas através do princípio do poluidor-pagador. Todavia, as descargas de granulados primários e os riscos de degradação dos microplásticos manter-se-ão.

*A RAP pode potencialmente proporcionar um mecanismo para financiar a investigação sobre os impactos na saúde humana, bem como melhorar a conceção segura e sustentável.

Leituras e recursos adicionais

Estudos de casos – África

As propostas da Serra Leoa, da Guiné e da Nigéria ao INC2 apoiam especificamente os sistemas de RAP como uma obrigação fundamental do Tratado sobre os Plásticos. A Serra Leoa e a Guiné sugerem a utilização da RAP para atribuir créditos positivos à redução e eliminação dos resíduos de plástico, enquanto a Serra Leoa sugere também a utilização da RAP para o desenvolvimento e transferência de tecnologias. O Gana propõe uma “Taxa Global sobre a Poluição Plástica” para a eliminação da poluição plástica preexistente, que alarga a responsabilidade pelos custos da poluição aos produtores de polímeros, o que poderá também incentivar a redução da utilização de plástico e uma produção mais sustentável. <https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-1/submissions>

A África do Sul adotou em 2009 uma lei sobre a gestão dos resíduos que confere ao ministro poderes para exigir regimes de RAP numa base de produto a produto. A maioria das iniciativas foi estabelecida voluntariamente pela indústria, que, no caso de uma iniciativa sobre a reciclagem de pneus, passou a ser apoiada e aplicada pelo governo: <https://www.mdpi.com/2079-9276/6/4/57>

Também na África do Sul existe a PETCO, uma organização competente em matéria de responsabilidade do produtor registada para o politereftalato de etileno (PET) que foi inicialmente criada como uma organização voluntária de RAP em 2004 para ajudar a autorregular a reciclagem de PET. A PETCO é financiada por taxas de RAP obrigatórias cobradas aos membros produtores com base nos produtos existentes no mercado sul-africano e trabalha com toda a cadeia de valor. Os principais objetivos consistem em reduzir as descargas ambientais, reciclar as embalagens e aumentar a sensibilização e a educação. Atualmente, é obrigatório que os produtores se registem no Departamento de Florestas, Pescas e Ambiente (DFFE) e assegurem que os produtos identificados sejam abrangidos por um regime de RAP. O seu sítio Web disponibiliza um conjunto de ferramentas e recursos: <https://petco.co.za/>

Em 2014, o Governo Federal da Nigéria adotou e forneceu orientações para a implementação da RAP na Nigéria através da Agência Nacional de Execução de Normas e Regulamentos Ambientais (NESREA): https://www.academia.edu/download/63529670/epr_in_nigeria_ajani_kunlere_201920200604-112720-13b63rs.pdf

O Quênia está a implementar novos regimes de RAP em alguns setores e tem planos para alargá-los gradualmente: http://erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/155124/Onyango%20I_E-waste%20Management%20in%20Kenya-%20Challenges%20and%20Opportunities.pdf?sequence=1

No Gana, foi proposto um quadro teórico que considera a RAP para os resíduos de bolsas de água de plástico: <https://www.mdpi.com/1660-4601/12/8/9907>

No Norte de África e no Médio Oriente, a Jordânia e a Tunísia estão a desenvolver legislação e Israel já implementou um sistema: https://www.gov.il/en/departments/guides/extended_producer_responsibility

Estudos de casos – Ásia-Pacífico

Na Ásia, o Japão e a Coreia dispõem de sistemas bem desenvolvidos e países como a China, a Índia, a Indonésia e o Vietname estão também a desenvolver modelos: <https://www.unep.org/resources/report/korea-environmental-policy-bulletin-extended-producer-responsibility-epr>; https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility/the-epr-for-packaging-waste-in-japan_9789264256385-18-en#page1; <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301479721004679>

Os modelos de sucesso em Goa incluem iniciativas com fábricas de laticínios locais que pagam aos residentes um montante

específico pela devolução de sacos de leite de plástico vazios e lavados nos postos leiteiros locais, bem como uma iniciativa com a Tetra Pak (empresa) para a recompra de embalagens vazias: <https://archive.nyu.edu/bitstream/2451/42242/2/Plastic%20Waste%20Management%20in%20India.pdf>

Na Oceânia, a Austrália e a Nova Zelândia têm em vigor vários sistemas de RAP.

Estudos de casos – Américas

Na América do Norte, o Canadá tem alguns dos sistemas mais bem estabelecidos de RAP no setor das embalagens. Nos EUA, vários estados começaram também a desenvolver quadros.

Na América Latina e nas Caraíbas (ALC), vários países implementaram sistemas de RAP, em especial no caso dos resíduos eletrónicos.

Estudos de casos – UE

Várias diretivas da UE referem a RAP como um instrumento recomendado e incluem metas de recolha e reciclagem para embalagens, pilhas, veículos em fim de vida e resíduos de equipamentos eletrónicos, bem como políticas complementares de conceção ecológica.

O anexo (p. 12) da presente posição escrita sobre a RAP para o Tratado dos Plásticos contém uma lista dos sucessos nacionais na UE proporcionados pela RAP no domínio das embalagens: https://apps1.unep.org/resolutions/uploads/integrate_epr_within_the_international_treaty_on_plastics_pollution_1.pdf

Recursos intergovernamentais e multilaterais:

Relatório da OCDE sobre os desafios e oportunidades da RAP: <https://www.oecd.org/environment/waste/Global%20Forum%20Tokyo%20issues%20Paper%2030-5-2014.pdf>

Documento de trabalho da OCDE sobre abordagens políticas para incentivar a conceção sustentável dos plásticos: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/233ac351-en.pdf?expires=1689000143&id=id&accname=guest&checksum=2EAC88642806A192D15A51C03BB07F0B>

A Prevent Waste Alliance é uma plataforma multilateral lançada pelo Ministério Federal Alemão para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (BMZ) que desenvolveu uma caixa de ferramentas sobre a RAP para partilhar informações relevantes a nível internacional em matéria de embalagens: <https://prevent-waste.net/en/epr-toolbox/>

Recursos não governamentais:

O Fundo Mundial para a Natureza possui um conjunto de recursos sobre orientações e a implementação da RAP: <https://www.wwf-akademie.de/catalog/view/course/id/215>

A PREVENT Waste Alliance disponibiliza uma caixa de ferramentas sobre a RAP relativa ao tópico das embalagens com exemplos por país: <https://prevent-waste.net/en/epr-toolbox/>

O Product Stewardship Institute é uma organização consultiva sem fins lucrativos que trabalha em conjunto com as partes interessadas para desenvolver sistemas e políticas de RAP.

<https://productstewardship.us/>; <https://www.productstewardshipipcouncil.net/member-profiles/extended-producer-responsibility-alliance-expra/>

A Extended Producer Responsibility Alliance (EXPA) é uma aliança no domínio de sistemas de embalagem e de recuperação e reciclagem de resíduos que abrange 28 países. <https://www.expra.eu/>

Fundação Ellen MacArthur: <https://ellenmacarthurfoundation.org/extended-producer-responsibility/epr-statement>