[**Projeto de Lei n.º 1067/XIII/4.ª (PCP)**](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=43296)

**Regime jurídico de embalagens fornecidas em superfícies comerciais**

Data de admissão: 11 de janeiro de 2019

Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª)

**Índice**

[I. Análise da iniciativa](#_Toc517100679)

[II. Enquadramento parlamentar](#_Toc517100680)

[III. Apreciação dos requisitos formais](#_Toc517100681)

[IV. Análise de direito comparado](#_Toc517100682)

[V. Consultas e contributos](#_Toc517100683)

[VI. Avaliação prévia de impacto](#_Toc517100684)



**Elaborado por:** António Almeida Santos (DAPLEN); Leonor Calvão Borges (DILP); Filipe Luís Xavier (CAE); Isabel Gonçalves (DAC)

**Data**: 28 de janeiro de 2019

1. **Análise da iniciativa**

* **A iniciativa**

A presente iniciativa encontra-se subscrita por quinze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) e tem como objetivo a redução de resíduos de embalagens no âmbito da comercialização nas grandes superfícies comerciais.

Assim, propõe-se aprovar o regime de utilização de embalagens fornecidas em grandes superfícies comerciais para acondicionamento e transporte de mercadorias adquiridas nesses espaços.

O Grupo Parlamentar proponente prevê a estatuição de normas relativas a embalagens agrupadas consoante três categorias: embalagens de venda ou primárias; embalagens grupadas ou secundárias; e embalagens de transporte ou terciárias. Nomeadamente, permite-se o uso de embalagens (artigo 4.º, 5.º e 6.º do projeto) se necessárias para salvaguardar a integridade física e química do produto embalado/mercadoria ou para o seu transporte, devendo, no caso das embalagens primárias, conter o menor peso e volume possíveis. Os critérios a exigir serão definidos por regulamentação a emitir pelos ministérios que tutelam o ambiente e a economia.

A iniciativa atribui competência para a fiscalização ao Ministério que tutela a economia e tipifica de contraordenação a infração do disposto neste diploma, ficando a definição das coimas a aplicar dependente da emissão específica de regulamentação pelo Governo.

* **Enquadramento jurídico nacional**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) dispõe, na al. e) do [artigo 9.º](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art9), que são tarefas fundamentais do Estado, entre outras, “defender a natureza e o ambiente”. No âmbito da chamada *Constituição do ambiente*[[1]](#footnote-1), este fim é complementado pela consagração do “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado” reconhecido a todos os portugueses, os quais têm “o dever de o defender” (artigo 66.º, n.º 1). Assim, de modo a que seja assegurado o “direito ao ambiente”, incumbe ao Estado, em sede de desenvolvimento sustentável, prevenir e controlar a poluição, promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial e promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente ([artigo 66.º](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art66), n.º 2, als. a), f) e g) da CRP).

Segundo os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, o facto do direito do ambiente ser, simultaneamente, um direito negativo, enquanto “direito à abstenção, por parte do Estado e de terceiros (…) de ações ambientalmente nocivas”, sustenta a posição que aponta no sentido de a defesa do ambiente poder justificar restrições a outros direitos constitucionalmente protegidos, entre os quais se encontram os de natureza económica ou relacionados com propriedade privada[[2]](#footnote-2). *Na sua dimensão de direito positivo – isto é, direito a que o ambiente seja garantido e defendido –, o direito ao ambiente implica para o Estado a obrigação de determinadas prestações, cujo não cumprimento configura, entre outras coisas, situações de omissão inconstitucional, desencadeadoras do mecanismo do controlo da inconstitucionalidade por omissão (cfr.* [*artigo. 283º*](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art283)*)* [[3]](#footnote-3)*.*

Dando cumprimento ao disposto nos artigos 9.º e 66.º da CRP, foi aprovada a [Lei n.º 19/2014, de 14 de abril](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/107758109/view?q=lei+19%2F2014) (versão consolidada)[[4]](#footnote-4) que define as bases da política de ambiente que visa a efetivação dos direitos ambientais através da promoção do desenvolvimento sustentável, suportada na gestão adequada do ambiente, em particular dos ecossistemas e dos recursos naturais, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade de baixo carbono e uma economia verde, racional e eficiente na utilização dos recursos naturais, que assegure o bem-estar e a melhoria progressiva da qualidade de vida dos cidadãos.

Conforme estatui o seu artigo 17º, a *política de ambiente deve recorrer a instrumentos económicos e financeiros, concebidos de forma equilibrada e sustentável, com vista à promoção de soluções que estimulem o cumprimento dos objetivos ambientais (…),* designadamente a fiscalidade ambiental que visa *desonerar as boas práticas ambientais e, em compensação, incidir sobre as atividades mais poluentes, numa ótica de fiscalidade globalmente neutra e equitativa, podendo contribuir para direcionar comportamentos.*

Neste quadro, o [Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de dezembro](http://www.dre.pt/pdf1s/1997/12/293A03/04980503.pdf)[[5]](#footnote-5) (já revogado), estabeleceu os princípios e as normas aplicáveis à gestão de embalagens e resíduos de embalagens, com vista à prevenção da produção desses resíduos, à reutilização de embalagens usadas, à reciclagem e outras formas de valorização de resíduos de embalagens e consequente redução da sua eliminação final, assegurando um elevado nível de proteção do ambiente, e ainda a garantir o funcionamento do mercado interno e a evitar entraves ao comércio e distorções e restrições da concorrência na Comunidade, transpondo para a ordem jurídica nacional a [Diretiva n.º 94/62/CE, do Parlamento e do Conselho, de 20 de dezembro](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0062&qid=1447947057026&from=PT), alterada pela [Diretiva n.º 2004/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f8128bcf-ee21-4b9c-b506-e0eaf56868e6.0010.02/DOC_1&format=PDF).

O Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de dezembro foi revogado pela [Lei n.º 152-D/2017, de 21 de dezembro](http://data.dre.pt/eli/dec-lei/152-d/2017/12/11/p/dre/pt/html), que unifica o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos sujeitos ao princípio da responsabilidade alargada do produtor, transpondo as Diretivas n.os 2015/720/UE, 2016/774/UE e 2017/2096/EU, na sequência da prioridade da política pública de resíduos estabelecida pelo atual Governo, centrada numa economia tendencialmente circular também alinhada com o Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º  190-A/2017, de 11 de dezembro](http://data.dre.pt/eli/resolconsmin/190-a/2017/12/11/p/dre/pt/html), que visa o aumento da taxa de preparação de resíduos para reutilização e reciclagem, desviando assim os resíduos passíveis de valorização multimaterial da deposição em aterro.

Procedeu-se assim, e como é referido no seu preâmbulo, “à revogação dos diplomas relativos à gestão de fluxos específicos de resíduos de embalagens, de óleos usados, de pneus usados, de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, de resíduos de pilhas e acumuladores e de veículos em fim de vida e demais legislação regulamentar, concentrando num diploma único o regime jurídico dos fluxos específicos de resíduos assentes no princípio da responsabilidade alargada do produtor”.

O diploma sofreu a sua primeira alteração através da [Lei n.º 69/2018, de 26 de dezembro,](https://data.dre.pt/eli/lei/69/2018/12/26/p/dre/pt/html) que aprova um sistema de incentivo à devolução e depósito de embalagens de bebidas em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio (Primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/114337042/details/normal?l=1), relativo ao Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos), que determinou:

* Um sistema de incentivo à devolução de embalagens de bebidas em plástico não reutilizáveis (artigo 23.º A), a implementar até ao dia 31 de dezembro de 2019, sob a forma de projeto-piloto, para a devolução de embalagens de bebidas em plástico não reutilizáveis, com vista a garantir o seu encaminhamento para a reciclagem;
* Criação de uma área assinalada e dedicada a bebidas em embalagens reutilizáveis ou 100 % biodegradáveis (artigo 23.º B)
* Adoção de um sistema de depósito de embalagens não reutilizáveis de bebidas em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio não reutilizáveis (artigo 23.º C), obrigatória a partir de 1 de janeiro de 2022.

O diploma não foi ainda regulamentado.

1. **Enquadramento parlamentar**

* **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**
* [Projeto de Lei 954/XIII/3.ª/PEV](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42893) - *Redução de resíduos de embalagens*
* [Projeto de Resolução 1699/XIII/3.ª/CDS/PP](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42766) - *Recomenda ao Governo que promova uma efetiva redução, reciclagem e reutilização de resíduos de embalagens*
* [Projeto de Resolução 1001/XIII/2/PAN](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41595) - *Recomenda ao Governo que desenvolva ações de sensibilização junto dos cidadãos promovendo a entrega nas farmácias dos resíduos das embalagens e restos de medicamentos adquiridos*
* **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

|  |  |
| --- | --- |
| XII Legislatura | |
| [**Projeto de Lei n.º 678/XII/4.ª (PEV**)](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=38731) – Redução de resíduos de embalagens | Rejeitado |
| [**Projeto de Lei n.º 342/XII/2.ª (PEV)**](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37488) – Redução de resíduos de embalagens | Rejeitado |

|  |  |
| --- | --- |
| XIII Legislatura | |
| [**Projeto de Lei n.º 12/XIII/1.ª (PEV)**](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=39772) - Redução de resíduos de embalagens | Rejeitado |
| [**Projeto de Lei n.º 389/XIII/2.ª (PCP)**](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=40951) - Determina o regime jurídico da utilização de embalagens fornecidas em superfícies comerciais | Rejeitado |
| [**Projeto de Resolução n.º 638/XIII/1.ª (PAN)**](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=40958) - Recomenda ao Governo que diligencie no sentido de reduzir o número de embalagens plásticas assim fomentado a utilização de outros materiais mais ecológicos | Aprovada  [Resolução da Assembleia da República n.º 46/2017](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c75644756346447397a58324677636d393259575276637938794d4445334c314a42556c38304e6c38794d4445334c6e426b5a673d3d&fich=RAR_46_2017.pdf&Inline=true) |

1. **Apreciação dos requisitos formais**

* **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do PCP, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento da Assembleia da República, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b)* do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f)* do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por quinze Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento quanto aos projetos de lei em particular.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, redigido sob a forma de artigos, precedido de uma breve exposição de motivos e com uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo os requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeita ainda os limites previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e não parece infringir princípios constitucionais.

Tal como referido na nota de admissibilidade, a iniciativa não parece comportar encargos para o Orçamento do Estado em vigor.

O projeto de lei deu entrada a 9 de janeiro de 2019, foi admitido a 11 e baixou, na generalidade, à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª).

* **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário ([Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](https://dre.pt/application/file/a/234257), alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/25345900/details/maximized?p_auth=yj9SIyPR&types=SERIEI&search=Pesquisar&numero=43%2F2014)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Salvo melhor opinião, o título pode ser ligeiramento melhorado, sugerindo-se o seguinte:

*“Regime jurídico das embalagens disponibilizadas em superfícies comerciais”*

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

**Quanto à entrada em vigor, uma vez que o projeto de lei em apreço nada dispõe sobre a data de início da sua vigência, deve atender-se ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê o seguinte:**

***“Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação.”***

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

* **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê (no n.º 3 do artigo 4.º) que o Governo regulamenta os critérios necessários para cumprimento dos artigos 4.º (embalagens primárias), 5.º (embalagens secundárias) e 6.º (embalagens terciárias) através dos ministérios que tutelam o ambiente e a economia.

Prevê ainda, no n.º 2 do artigo 7.º (Regime contraordenacional), a necessidade de definição das coimas a aplicar, bem como o seu destino e processamento, através de regulamentação específica da responsabilidade do Governo.

Cria também (artigo 8.º) para o Governo, através do Ministério que tutela a economia, a obrigação de fiscalização do cumprimento do disposto na presente lei.

1. **Análise de direito comparado**

* **Enquadramento no plano da União Europeia**

A indústria dos plásticos constitui uma pedra basilar para a economia europeia, sendo que o reforço da sua sustentabilidade proporcionará novas oportunidades para a inovação, a competitividade e a criação de empregos, em consonância com os objetivos da estratégia para a política industrial da União Europeia (UE)[[6]](#footnote-6).

A [Diretiva 94/62/CE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0062&from=EN) do Parlamento Europeu e do Conselho[[7]](#footnote-7), conhecida como a “[Diretiva Embalagens e Resíduos de Embalagens](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0062&from=EN)” foi adotada a fim de prevenir ou reduzir o impacto das embalagens e dos resíduos de embalagens no ambiente, aplicando-se a todas as embalagens colocadas no mercado da UE e a todos os resíduos de embalagens, quer sejam utilizados ou libertados na indústria, no comércio, em escritórios, em lojas, nos serviços, nas habitações ou a qualquer outro nível. A diretiva requer que os Estados-Membros tomem medidas destinadas a prevenir a formação de resíduos e a desenvolver sistemas de reutilização de embalagens. A [Diretiva 2004/12/CE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0012&from=PT) veio estabelecer critérios e clarificar a definição de “embalagem”. Além disso, a [Diretiva 2015/720](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32015L0720), de 29 de abril de 2015, altera a [Diretiva 94/62/CE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0062&from=EN) no que diz respeito à redução do consumo de sacos de plástico leves.

Em dezembro de 2015, a Comissão adotou um plano de ação da UE para a economia circular[[8]](#footnote-8)[[9]](#footnote-9), com medidas que abrangem a totalidade do ciclo de vida dos produtos: desde a conceção até à gestão dos resíduos e ao mercado das matérias-primas secundárias, passando pelo aprovisionamento, pela produção e pelo consumo. Nesse plano, identificou os plásticos como um prioridade, comprometendo-se a “preparar uma estratégia que aborde os desafios colocados pelos plásticos ao longo da cadeia de valor e que tenha em conta todo o seu ciclo de vida”.

Juntamente com o plano de ação para a economia circular, a Comissão apresentou um conjunto de quatro propostas legislativas alterando a [Diretiva-Quadro Resíduos](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ev0010&from=PT); a [Diretiva Aterros](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al21208); a [Diretiva Embalagens e Resíduos de Embalagens](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0062&from=EN); e as diretivas relativas aos veículos em fim de vida, às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, bem como aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE). Algumas destas propostas surgiram na sequência de obrigações jurídicas relativas à revisão das metas de gestão de resíduos.

O [Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:PT:PDF)[[10]](#footnote-10) e o pacote de medidas relativas à economia circular, resultam na estratégia para converter a economia da UE numa economia sustentável até 2050, apoiando a transição para um crescimento sustentável através de uma economia hipocarbónica e eficiente na utilização de recursos. Esta estratégia toma em consideração os progressos realizados na Estratégia Temática sobre a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais[[11]](#footnote-11) e na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE, estabelecendo um quadro para a elaboração e a implementação de medidas futuras.

A transição para uma economia mais circular[[12]](#footnote-12), em que o valor dos produtos, materiais e recursos se mantém na economia o máximo de tempo possível e a produção de resíduos se reduz ao mínimo, é um contributo fundamental para os esforços da UE no sentido de desenvolver uma economia sustentável, hipocarbónica, eficiente em termos de recursos e competitiva, servindo como impulso à competitividade da UE ao proteger as empresas contra a escassez dos recursos e a volatilidade dos preços, ajudando a criar novas oportunidades empresariais e formas inovadoras e mais eficientes de produzir e consumir. Desta forma, criará emprego local a todos os níveis de competências, bem como oportunidades para integração e coesão social. Ao mesmo tempo, poupará energia e ajudará a evitar os danos irreversíveis causados pela utilização de recursos a um ritmo que excede a capacidade da sua renovação, em termos de clima, biodiversidade e poluição do ar, do solo e da água. A ação relativa à economia circular está, pois, estreitamente relacionada com prioridades de primeiro plano da UE, entre as quais crescimento e emprego, agenda de investimento, clima e energia, agenda social e inovação industrial, bem como com os esforços à escala mundial a favor do desenvolvimento sustentável.

As propostas revistas sobre os resíduos incluem também objetivos de reciclagem mais rigorosos para os materiais de embalagem, o que reforçará os objetivos relativos aos resíduos urbanos e melhorará a gestão dos resíduos de embalagens nos setores comercial e industrial. Desde a introdução de objetivos a nível da UE para as embalagens de papel, vidro, plástico, metal e madeira, têm sido reciclados na UE mais resíduos de embalagens (com origem nas famílias e nos setores industrial e comercial)[[13]](#footnote-13), havendo potencial para aumentar a reciclagem, com benefícios económicos e ambientais.

Em 2017, a Comissão confirmou a sua tónica na produção e utilização de plásticos, bem como em ações para assegurar, até 2030, que todas as embalagens de plástico sejam recicláveis[[14]](#footnote-14).

A UE colocou-se numa posição privilegiada para liderar a transição para os plásticos do futuro. A presente estratégia estabelece as bases para uma nova economia do plástico, em que a conceção e produção de plásticos e de produtos de plástico respeitem plenamente as necessidades de reutilização, reparação e reciclagem e que desenvolva e promova materiais mais sustentáveis. Pretende-se assim, aumentar o valor acrescentado e a prosperidade na Europa, estimulando a inovação; reduzir a poluição pelo plástico e o impacto negativo dessa poluição na vida quotidiana e no ambiente. Ao promover estes objetivos, a estratégia contribuirá igualmente para concretizar a prioridade definida pela Comissão para uma [União da Energia](http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/energy-union/) com uma economia moderna, hipocarbónica, eficiente em termos de energia e recursos, bem como, de forma tangível, para a consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável para 2030 e do Acordo de Paris.

Tendo presente que as cadeias de valor do plástico têm um caráter cada vez mais transfronteiriço, as oportunidades e os problemas associados aos plásticos são analisados à luz da evolução da conjuntura internacional, incluindo a recente decisão da China de restringir as importações de certos tipos de resíduos de plástico. Existe uma sensibilização crescente para a natureza global dos desafios em apreço, como mostram as iniciativas internacionais, nomeadamente a parceria mundial da ONU relativa ao lixo marinho[[15]](#footnote-15) e os planos de ação definidos pelo G7 e o G20[[16]](#footnote-16). A poluição pelo plástico foi também identificada como uma das principais pressões sobre a saúde dos oceanos na conferência internacional “Os nossos Oceanos”, que a UE organizou em outubro de 2017. Em dezembro de 2017, a Assembleia das Nações Unidas para o Ambiente adotou uma resolução sobre o lixo marinho e os microplásticos.

Sendo o plástico uma das áreas prioritárias no "Plano de Ação da União Europeia para a Economia Circular", a Comissão Europeia definiu 2030 como a data limite para acabar com as embalagens de plástico descartável na UE, mudando para plástico reciclável e reutilizável e limitando o uso de microplásticos. Assim, a aposta será no eco-design, que pretende aumentar a possibilidade de as embalgens serem reutilizáveis, tornando-as mais amigas do ambiente e duráveis.

Na [Primeira Estratégia Europeia para o Plástico numa Economia Circular](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0028&from=EN#footnote18)[[17]](#footnote-17), salienta-se que há "uma razão económica de peso" para seguir esse caminho e que a Europa deve estar na vanguarda da reciclagem e reutilização de materiais, criando "novas oportunidades de investimento e novos postos de trabalho" numa indústria que emprega 1,5 milhões de pessoas e move 340 mil milhões de euros.

Durante o ano de 2018, a Comissão iniciará trabalhos preparatórios para a futura revisão da [Diretiva Embalagens e Resíduos de Embalagens](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0062&from=EN), de forma a introduzir novas regras harmonizadas para garantir que, até 2030, todas as embalagens de plástico do mercado da UE podem ser reutilizadas ou recicladas de forma eficaz em termos de custos, melhorando a rastreabilidade dos produtos químicos e abordar a questão das substâncias com historial de perigosidade nos fluxos de reciclagem[[18]](#footnote-18).

De forma a reduzir a poluição por microplásticos, a Comissão iniciou o processo para restringir a adição intencional de microplásticos aos produtos, através do Regulamento REACH[[19]](#footnote-19); análise de opções para reduzir a libertação não intencional de microplásticos de pneus, têxteis e tintas e análise da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas: avaliação da eficácia da captura e remoção de microplásticos. Desta forma, lançando as bases para uma nova economia do plástico.

* **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Alemanha e Reino Unido.

**Alemanha**

A Alemanha foi pioneira na regulação sobre a matéria em apreço, tendo aprovado um [diploma](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl191s1234.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl191s1234.pdf%27%5D__1448386034376) (*Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen - Verpackungsverordnung -* sobre a prevenção de resíduos de embalagens, a 12 de Junho de 1991, que acompanhou a criação do sistema [ponto verde](http://www.gruener-punkt.de/?L=1) (*Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH*).

Este sistema dual é hoje um dos principais fornecedores de sistemas de retoma, que [incluem](http://www.gruener-punkt.de/en/consumer/consumer-information.html) não só a recolha perto de casa e recuperação de embalagens de venda, mas também a reciclagem custo-eficiente e amiga do ambiente de equipamentos elétricos e eletrónicos e de embalagens de transporte, serviço de eliminação de resíduos e limpeza de depósitos.

O ponto verde está protegido em todo o mundo e é uma das marcas comerciais mais utilizadas, tendo sido estabelecido com o objetivo de libertar as empresas industriais e de retalho das suas obrigações em matéria de devolução e recuperação das embalagens, cuja regulação foi entretanto atualizada pela [*Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen - Verpackungsverordnung - VerpackV1*](http://igsvtu.lanuv.nrw.de/vtu/doc.app?P_VTU_SYSID=002-31&DATEI=4/dokus/45002.pdf)(*Regulation on the prevention and recycling of packaging waste - Ordinance - VerpackV1,* de 1998), transpondo a diretiva europeia sobre embalagens.

Este sistema é paralelo ao serviço de gestão de resíduos do setor público, sendo o seu financiamento garantido pelas taxas pagas pelos fabricantes de embalagens em pacotes de venda em circulação. As taxas são determinadas de acordo com o material e o peso das embalagens em questão. O Sistema *Duales Deutschland AG* é aprovado e fiscalizado pelos *Lander.*

A *Ordinance - VerpackV1* de 1998foi alterada em 2014 pela [*Packaging Ordinance*](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/verpackv_1998/gesamt.pdf), estabelecendo as seguintes disposições:

- O seu objetivo é evitar ou reduzir os impactos ambientais dos resíduos decorrentes de embalagens, estabelecendo que devem ser evitados em primeira instância e promovendo a sua reutilização e reciclagem. Para atingir este objetivo, esta Portaria regula o comportamento do mercado de todos os parceiros envolvidos, de forma a atingir os objetivos de gestão de resíduos e ao mesmo tempo proteger os operadores económicos de concorrência desleal.

- Visa aumentar, para pelo menos 80%, a quota de bebidas acondicionadas em embalagens reutilizáveis e embalagens ecologicamente vantajosas, devendo o Governo Federal realizar os inquéritos necessários sobre as respetivas ações, publicar anualmente os seus resultados e apresentar as suas conclusões ao Parlamento alemão.

A definição do âmbito da aplicação desta Portaria obriga ao estabelecimento de definições (*section 3*) para embalagens, embalagens de venda, secundárias e de transporte, determinando ainda que:

1. As embalagens de bebidas consideradas são sobretudo as fechadas, utilizadas para alimentos líquidos, na aceção da secção 2, subseção (2), do *Food and Feed Code (Lebensmittel-und Futtermittelgesetzbuch*) destinadas ao consumo como bebidas, com exceção de iogurte e kefir;
2. As embalagens reutilizáveis são as que se destinam a promover a sua reutilização várias vezes com a mesma finalidade;
3. As formas de embalagens de bebidas consideradas ecologicamente vantajosas, são:

* Embalagens de cartão (pacotes e embalagens cilíndricos);
* Embalagens sob a forma de sacos de polietileno;
* Sacos *stand-up*.

1. Compostos de embalagens são as embalagens feitas com materiais diferentes, que não possam ser separados manualmente e cuja percentagem não é superior a 95 por cento em peso;
2. Produtos contendo poluentes são:

* Substâncias e preparações que, se vendidos no comércio a retalho, estarão sujeitas à proibição de autosserviço nos termos do inciso seção 4 (1) da Portaria de proibição de químicos (*Chemikalienverbotsverordnung*);
* Produtos fitofarmacêuticos, na aceção da secção 2, n º 9, da *Industry Protection Act (Pflanzenschutzgesetz*), que sob a Portaria Substâncias Perigosas (*Gefahrstoffverordnung*) são rotulados:

a) como muito tóxicas, tóxicas, oxidantes ou altamente inflamáveis ​​ou

b) como prejudiciais à saúde e marcadas da seguinte forma: R 40, R 62, R 63 ou R 68.

* As preparações de difenilmetano-4, 4'-diisocianato (MDI), devem ser rotuladas como nocivas para a saúde, da seguinte forma: R-R 42, de acordo com a Portaria Substâncias Perigosas (*Gefahrstoffverordnung*) e são colocados em circulação em embalagens de gás pressurizado.

Refira-se ainda a [*Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen*](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*%5b@attr_id=%27%27%5d#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s2234.pdf%27%5D__1528278055407), aprovada em 2017, com entrada em vigor a partir de janeiro de 2019, que veio substituir a legislação em vigor e da qual se encontram [FAQs](https://www.gruener-punkt.de/en/services/packaging/german-packaging-act.html) com a divulgação das principais alterações.

Uma das novidades introduzidas na lei é a criação de um [*Central Packaging Registry*](https://www.verpackungsregister.org/), com o objetivo de proceder ao registo de fabricantes ainda antes dos bens serem colocados em circulação pela primeira vez, centralizar os relatórios de dados de fabricantes e sistemas, implementar uma declaração de preenchimento e manter um registro de inspetores (peritos avaliadores, auditores, consultores fiscais, contadores credenciados).

**Reino Unido**

A principal regulação no Reino Unido sobre a matéria em apreço é a seguinte:

* [*The Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 2007*](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/871/contents/made), que fornece o quadro legal pelo qual o Reino Unido se compromete a atingir os objetivos de recuperação e reciclagem contidos na diretiva europeia sobre o assunto. Esta regulamentação aplica-se a todas as companhias nacionais cuja faturação exceda os **£2 milhões e lancem no mercado mais de 50 toneladas de embalagens por ano.** Este diploma foi atualizado em [2014](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/2890/contents/made).
* [*The Packaging (Essential Requirements) Regulations*](http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si1998/19981165.htm), de 1998, com as alterações introduzidas em 2003 pelo [*Packaging (Essential Requirements) Regulations 2003*](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2003/1941/contents/made), que determina que o número de embalagens deve ser minimizado, devendo o país ser capaz de estabelecer um sistema de recuperação e reciclagem das mesmas. De igual forma, a composição das embalagens passa a ter quantidades limitadas de certas substâncias consideradas potencialmente perigosas. Estes regulamentos são aplicados pelos *Local Authority Trading Standards Departments*. Em novembro de 2009 esta regulamentação foi atualizada aumentando as metas de recuperação e reciclagem de materiais para além de 2010 e em 2013 foi novamente atualizada.
* A atual [*The Packaging (Essential Requirements) Regulations 2015*](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/1640/contents) continua a determinar que o número de embalagens deve ser minimizado, devendo o país ser capaz de estabelecer um sistema de recuperação e reciclagem das mesmas.

A sua aplicação está a cargo, na Inglaterra e País de Gales, da [*Environment Agency*](http://www.environment-agency.gov.uk/business/topics/waste/32206.aspx) e da [*Northern Ireland Environment Agency*](http://www.ni-environment.gov.uk/waste/regulation-and-legislation/regulations_packaging.htm), na Irlanda do Norte.

1. **Consultas e contributos**

* **Consultas obrigatórias**

Deverá ser promovida, de acordo com o estipulado no artigo 141.º do RAR, a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), por ser uma atribuição dos municípios a gestão de resíduos urbanos (vid. Art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, na redação conferida pelos Decreto-Lei nº 92/2010, de 26 de Julho e Lei n.º 12/2014, de 6 de Março; e art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro).

* **Consultas facultativas**

Ao abrigo do n.º 2 do artigo 140.º RAR, poderá ser deliberada a recolha de contributos das associações representativas do comércio e da indústria, das entidades gestoras de resíduos, bem como, ao abrigo da Lei n.º 35/98, de 18 de julho, das organizações ambientais.

Atendendo a que o projeto impõe a necessidade da sua regulamentação pelo Governo, poderá ser promovida a prévia audição dos membros do Governo que tutelam as áreas do ambiente e da economia, bem como de organismos das respetivas tutelas que poderão vir a ser envolvidos na aplicação da futura legislação (e.g., APA e ASAE).

1. **Avaliação prévia de impacto**

* **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou ficha de [**avaliação de impacto de género (AIG)**](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634770734d5441324e79315953556c4a587a45756347526d&fich=pjl1067-XIII_1.pdf&Inline=true)**.**

* **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. Salvo melhor opinião, a presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem não discriminatória

* **Impacto orçamental**

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, muito embora, em caso de aprovação, pudesse implicar encargos, nomeadamente conexos com a fiscalização do cumprimento das medidas preconizadas na iniciativa pelo ministério que tutela a economia, estes não serão diretos, uma vez que está prevista a sua regulamentação pelo Governo.

1. Cfr. Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I*, 2.ª ed. revista, atualizada e ampliada, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 682. [↑](#footnote-ref-1)
2. J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.º ed. revista, Coimbra Editora, 2007, pp. 845 e 846. [↑](#footnote-ref-2)
3. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada **-** Coimbra Editora, 2007, volume I, pág. 847. [↑](#footnote-ref-3)
4. Teve origem na [Proposta de Lei nº 79/XII](http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37111). A Lei nº 19/2014, de 14 de abril revogou a anterior Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela [Lei nº 11/87, de 7 de abril](http://dre.pt/pdf1sdip/1987/04/08100/13861397.pdf), com as alterações introduzidas pelo [Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de novembro](http://dre.pt/pdf1s/1996/11/274A02/00060031.pdf) e pela [Lei nº 13/2002, de 19 de fevereiro](http://dre.pt/pdf1s/2002/02/042A00/13241340.pdf). [↑](#footnote-ref-4)
5. Alterado pelo [Decreto-Lei n.º 162/2000, de 27 de julho](https://dre.pt/application/file/a/314504), pelo [Decreto-Lei n.º 92/2006, de 25 de maio](https://dre.pt/application/file/a/314504), pelo [Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro](https://dre.pt/application/file/a/539951), pelo [Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho](https://dre.pt/application/file/a/670129), pelo [Decreto-Lei n.º 110/2013, de 2 de agosto](https://dre.pt/application/file/a/498464), e pelo [Decreto-Lei n.º 48/2015, de 10 de abril](https://dre.pt/application/file/a/66954138). [↑](#footnote-ref-5)
6. COM(2017) 479 [↑](#footnote-ref-6)
7. JO L 365 de 31.12.1994, p. 10 [↑](#footnote-ref-7)
8. COM(2015) 614 [↑](#footnote-ref-8)
9. https://ec.europa.eu/commission/publications/documents-strategy-plastics-circular-economy\_pt [↑](#footnote-ref-9)
10. COM(2011) 571 [↑](#footnote-ref-10)
11. COM(2005) 670 [↑](#footnote-ref-11)
12. Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe, relatório da Ellen MacArthur Foundation, do McKinsey Centre for Business and Environment e do Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), junho de 2015 [↑](#footnote-ref-12)
13. http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index\_en.htm [↑](#footnote-ref-13)
14. Programa de trabalho da Comissão para 2018 – COM(2017) 650 [↑](#footnote-ref-14)
15. https://www.unep.org/gpa/what-we-do/global-partnership-marine-litter. [↑](#footnote-ref-15)
16. https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1709154.docx. [↑](#footnote-ref-16)
17. COM(2018) 28 [↑](#footnote-ref-17)
18. COM(2018) 32 [↑](#footnote-ref-18)
19. Regulamento (CE) n.º 1907/2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos. [↑](#footnote-ref-19)