Parecer

Relator: Deputado
Bruno Coimbra (PSD)

Projeto de Lei nº 882/XIII/3ª (BE) - Implementa um sistema de depósito, devolução e retorno de embalagens de bebida (tara recuperável) e cria o respetivo sistema de recolha mediante incentivo (1.ª alteração ao regime unificado dos fluxos específicos de resíduos)

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS
PARTE II - OPINIÃO DO RELATOR
PARTE III – CONCLUSÕES
PARTE IV - ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O BE apresentou à Assembleia da República, em 18 de maio de 2018, o **Projeto de Lei nº 882/XIII/3ª**, que "*Implementa um sistema de depósito, devolução e retorno de embalagens de bebida (tara recuperável) e cria o respetivo sistema de recolha mediante incentivo (1.ª alteração ao regime unificado dos fluxos específicos de resíduos)*".

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República datado de 23 de maio de 2018, a iniciativa em causa baixou à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação para emissão do respetivo parecer (em conexão com a 6.ª Comissão), estando agendada por arrastamento para a reunião Plenária de 15 de junho.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

O Projeto de Lei *sub judice* tem por objeto regressar ao sistema de tara para embalagens que durante tanto tempo vigorou em Portugal, devendo a prioridade ser a redução de resíduos.

Para o BE a redução dos resíduos através da sua reutilização é um dos desafios da sociedade a que, com a presente iniciativa, procura dar resposta.

Referindo que "*O sistema de tara para embalagens de bebida foi durante muito tempo a norma no país*", relembra o seu abandono, tendo sido, em grande parte, "*substituído por garrafas não reutilizáveis. Foi uma transformação que gerou mais resíduos e não garante sequer a reciclagem de todas as embalagens.*" (cfr. Exposição de motivos).

Assim, propõe que a partir de 01/01/2020 seja implementado um sistema de incentivo ao consumidor para devolução de embalagens de bebidas reutilizáveis (a determinar pelo Governo), para garantir encaminhamento para reutilização.

Pretende ainda responsabilizar os operadores que a partir de 01/01/2023 terão de colocar no mercado, pelo menos, 50% de embalagens reutilizáveis, cabendo-lhes ainda organizar um sistema de recolha junto dos comerciantes.

Entende também que, para a implementação do sistema, as grandes superfícies deverão "*providenciar equipamentos que permitam a devolução das embalagens de bebidas em causa por parte dos consumidores finais mediante uma retribuição. Os operadores devem ainda garantir a recolha das embalagens de bebida junto de locais de restauração que abastecem.*" (cfr. Exposição de motivos).

Neste contexto, o BE apresenta a presente iniciativa que pretende alterar dois artigos do Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 16/12, que estabelece o regime a que fica sujeita a gestão de fluxos específicos de resíduos, nomeadamente o 23.º e 91.º, e aditar um novo artigo, o artigo 23.º-A; sendo que a violação por parte da entidade gestora destas novas obrigações constituirá contraordenação.

A iniciativa é composta por 5 artigos, determinando o 4.º a regulamentação da lei, no prazo de 90 dias.

I. c) Enquadramento legal e parlamentar

Nos termos da Constituição da República Portuguesa:

"Artigo 66.º

Ambiente e qualidade de vida

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;

b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem;

c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;

d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;

e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas;

f) Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;

g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;

h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida."

De acordo com a Lei de Bases da Política de Ambiente, Lei n.º 19/2014, de 14 de abril:

"Artigo 2.º

Objetivos da política de ambiente

1 - A política de ambiente 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.

2 - Compete ao Estado a realização da política de ambiente, tanto através da ação direta dos seus órgãos e agentes nos diversos níveis de decisão local, regional, nacional, europeia e internacional, como através da mobilização e da coordenação de todos os cidadãos e forças sociais, num processo participado e assente no pleno exercício da cidadania ambiental."

"Artigo 11.º

Componentes associados a comportamentos humanos

A política de ambiente tem, também, por objeto os componentes associados a comportamentos humanos, nomeadamente as alterações climáticas, os resíduos, o ruído e os produtos químicos, designadamente com os seguintes objetivos:

a) A política de combate às alterações climáticas implica uma visão integrada dos diversos sectores socioeconómicos e dos sistemas biofísicos através de uma estratégia de desenvolvimento assente numa economia competitiva de baixo carbono, de acordo com a adoção de medidas de mitigação e medidas de adaptação, com vista a reduzir a vulnerabilidade e aumentar a capacidade de resposta aos impactes negativos das referidas alterações;

b) A gestão de resíduos é orientada para a prevenção da respetiva produção, através da redução da sua quantidade e perigosidade, para a preservação dos recursos naturais, através da consideração do valor económico dos resíduos enquanto potenciais fontes de matérias-primas e energia, e para a mitigação dos impactes adversos para o ambiente e a saúde humana decorrentes da sua produção através da criação de condições adequadas à sua gestão, assente na otimização da utilização das infraestruturas existentes;

c) A redução da exposição da população ao ruído é assegurada através da definição e aplicação de instrumentos que assegurem a sua prevenção e controlo, salvaguardando a qualidade de vida das populações e a saúde humana;
d) A avaliação e gestão do risco associado aos elementos e produtos químicos, biológicos e radioativos, aos organismos geneticamente modificados, e à incorporação de novas tecnologias, durante o seu ciclo de vida, de modo a garantir a proteção do ambiente e da saúde humana."

Na XIIª Legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas:
- PJL 342/XII/2 - PEV: Redução de resíduos de embalagens – Rejeitado em 08/02/2013 com os votos a favor do PCP, BE, PEV e contra do PSD, PS e CDS-PP.
- PJR 442/XII/1 – CDS-PP: Recomenda ao Governo que promova as medidas necessárias no âmbito da revisão das políticas de gestão de resíduos, que permitam melhorar os indicadores e estatísticas de Portugal, no contexto da UE, no que se refere à geração, tratamento e deposição em aterros de resíduos - Aprovado em 08/02/2013, com os votos a favor do PSD e CDS-PP, contra do PCP, BE, PEV, e a abstenção do PS, dando origem à Resolução da AR n.º 19/2013, de 07/03.
- PJL 678/XII/4 - PEV: Redução de resíduos de embalagens – Rejeitado em 10/10/2014 com os votos a favor do PCP, BE, PEV e contra do PSD, PS e CDS-PP.

Nesta Legislatura foram já apresentadas as seguintes iniciativas:
- PJR 1286/XIII/3 do PSD - Recomenda ao Governo que promova estudos sobre as alternativas à utilização de louça descartável de plástico, realize campanhas de sensibilização para a redução do seu uso, e defina uma estratégia para a redução gradual da sua utilização – Aprovado com voto contra do PS e abstenção BE, e a favor dos restantes: Resolução da AR n.º 62/2018, de 01/03;

Estão pendentes em Grupo de Trabalho constituído na 11.ª Comissão, os seguintes Projetos de Lei, que baixaram sem votação por 60 dias:
- Projeto de Lei n.º 581/XIII/3 PEV: Interdita a comercialização de utensílios de refeição descartáveis em plástico;

- Projeto de Lei n.º 747/XIII/3 BE: Interdição da comercialização de utensílios de refeição descartáveis em plástico e prevê a transição para novos materiais e práticas;
- Projeto de Lei n.º 752/XIII/3 PAN: Determina a não utilização de louça descartável de plástico em determinados sectores da restauração;
- Projeto de Lei n.º 754/XIII/3 PCP: Determina a obrigatoriedade de disponibilização aos consumidores de alternativa à distribuição de utensílios de refeição descartáveis em plástico em eventos comerciais abertos ao público e em estabelecimentos comerciais.

Baixou a esta Comissão na generalidade e encontra-se agendado para o Plenário de 15 de junho o Projeto de Lei n.º 869/XIII/3 PAN: Visa a implementação de um sistema de incentivo e depósito de embalagens de bebidas de plástico, vidro e alumínio.

PARTE II - OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião politica sobre o Projeto de Lei n.º 882/XIII/3ª, a qual é, de resto, de "elaboração facultativa" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu Grupo Parlamentar a sua posição para debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O BE apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei nº 882/XIII/3ª que "*Implementa um sistema de depósito, devolução e retorno de embalagens de bebida (tara recuperável) e cria o respetivo sistema de recolha mediante incentivo (1.ª alteração ao regime unificado dos fluxos específicos de resíduos)*"

2. O presente Projeto de Lei tem por objeto regressar ao sistema de tara para embalagens que durante tanto tempo vigorou em Portugal, devendo a prioridade ser a redução de resíduos.

3. Face ao exposto, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação é de parecer que o Projeto de Lei nº 882/XIII/3ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário com agendamento para 15 de junho.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 12 de junho 2018

O Deputado Relator,

Bruno Coimbra

(Bruno Coimbra)

O Presidente da Comissão,

Pedro Soares

(Pedro Soares)

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 882/XIII/3.ª (BE)

Implementa um sistema de depósito, devolução e retorno de embalagens de bebida (tara recuperável) e cria o respetivo sistema de recolha mediante incentivo.

Data de admissão: 18 de maio de 2018.

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

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: António A. Santos (DAPLEN); Leonor Calvão Borges (DILP); Luis Correia da Silva (BIB); Filipe Luís Xavier (CAE); Isabel Gonçalves (DAC)

Data: 8 de junho de 2018.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (GP-BE) apresenta a presente iniciativa, que visa a implementação de um sistema de incentivo e depósito de embalagens de bebida de tara recuperável.

O projeto altera o Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro (*Regime Unificado dos Fluxos Específicos de Resíduos)* alterando dois artigos e aditando um terceiro, e preconiza a criação de um sistema de incentivo à reciclagem mediante retribuição ao consumidor final.

Prevê ainda a obrigação dos produtores de bebidas, até um de janeiro de 2023, aumentarem em 50% a quantidade de produto colocado no mercado em embalagens de bebida reutilizáveis; e de implementarem um sistema de recolha junto dos comerciantes, sendo o incumprimento deste normativo sancionado com contraordenações especificas.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O presente projeto de lei é apresentado pelos dezanove Deputados do Bloco de Esquerda (BE), nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, 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.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

Em caso de aprovação, esta iniciativa parece poder ter custos para o Orçamento do Estado, decorrentes da retribuição ao consumidor final como incentivo para a devolução de embalagens de bebidas reutilizáveis, que poderiam pôr em causa o cumprimento da chamada "lei-travão", prevista no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (com correspondência no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento). Porém, o mesmo artigo da iniciativa que prevê essa retribuição refere que esta só será concedida a partir de janeiro de 2020, após a implementação de um sistema de incentivos à referida devolução.

Esta iniciativa deu entrada no dia 18 de maio, foi admitido e anunciado no dia 23, tendo baixado, na generalidade, à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª).

Regulamentação:

Em caso de aprovação, a presente iniciativa prevê a sua regulamentação, nos termos do disposto no artigo 4.º, no prazo de 90 dias.

- **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, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho), 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], podendo, no entanto, ser aperfeiçoado em sede de apreciação na especialidade ou redação final.

Tem por objeto estabelecer a obrigatoriedade de introdução no mercado de embalagens de bebidas reutilizáveis e a criação de um sistema de recolha dessas embalagens mediante incentivo.

Altera dois artigos e adita um ao Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, 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**. O n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário determina que *"os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*". Consultado o Diário da República Eletrónico, verifica-se que o decreto-lei em causa não

sofreu, até à presente data, qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação, esta será a primeira. Uma vez que o título da iniciativa não faz referência ao diploma que altera, propõe-se a seguinte alteração:

"Sistema de depósito, devolução e retorno de embalagens de bebida (tara recuperável) e respetiva recolha mediante incentivo (primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro)"

Em caso de aprovação, a presente iniciativa toma a forma de lei, devendo 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 da iniciativa (artigo 5.º), terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação,, o que está de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual: *"Os atos legislativos (…) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação"*.

Na presente fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) dispõe, na al. e) do artigo 9.º, que são tarefas fundamentais do Estado, entre outras, "defender a natureza e o ambiente". No âmbito da chamada *Constituição do ambiente*[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

[1] Cfr. JORGE MIRANDA, RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I*, 2.ª ed. revista, atualizada e ampliada, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 682.

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, 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]. *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)* [3].

Dando cumprimento ao disposto nos artigos 9º e 66º da CRP, foi aprovada a Lei n.º 19/2014, de 14 de abril (versão consolidada)[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.*

[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.

[3] *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada **-** Coimbra Editora, 2007, volume I, pág. 847.

[4] Teve origem na Proposta de Lei nº 79/XII. 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, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de novembro e pela Lei nº 13/2002, de 19 de fevereiro.

Neste quadro, o Decreto-Lei n.º 366-A/97, de 20 de dezembro[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, alterada pela Diretiva n.º 2004/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro.

Num nível amplo e como resultado das iniciativas comunitárias, foi adotado na ordem jurídica nacional o Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro (versão consolidada), que estabelece o Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR). Embora se trate de uma lei geral, este diploma consagra princípios gerais da gestão de resíduos que são de aplicação abstrata, assumindo especial destaque os seguintes:

- Princípio da autossuficiência e da proximidade (artigo 4.º), que prevê que "as operações de tratamento devem decorrer em instalações adequadas com recurso às tecnologias e métodos apropriados para assegurar um nível elevado de proteção do ambiente e da saúde pública, preferencialmente em território nacional e obedecendo a critérios de proximidade";
- Princípio da responsabilidade pela gestão (artigo 5.º), segundo o qual, em traços gerais, "a responsabilidade pela gestão dos resíduos, incluindo os respetivos custos, cabe ao produtor inicial dos resíduos";
- Princípio da proteção da saúde humana e do ambiente (artigo 6.º), fomentando-se a evitação e redução dos riscos para a saúde humana e para o ambiente enquanto objetivo prioritário a prosseguir por via do recurso "a processos ou métodos que não sejam suscetíveis de gerar efeitos adversos sobre o ambiente (…) ou danos em quaisquer locais de interesse e na paisagem";

[5] Alterado pelo Decreto-Lei n.º 162/2000, de 27 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 92/2006, de 25 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 110/2013, de 2 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 48/2015, de 10 de abril.

- Princípio da hierarquia dos resíduos (artigo 7.º) que vincula a política e legislação em matéria de resíduos a respeitar, por ordem de prioridades, a prevenção e redução, a preparação para a reutilização, a reciclagem, outros tipos de valorização e a eliminação;
- Princípio da responsabilidade do cidadão (artigo 8.º), no qual os cidadãos contribuem para a prossecução dos princípios e objetivos supra referidos e adotam comportamentos de carácter preventivo em matéria de produção de resíduos e práticas que facilitem a respetiva reutilização e valorização;
- Princípio da regulação da gestão de resíduos (artigo 9.º), em que a gestão de resíduos é realizada de acordo com os princípios gerais fixados nos termos da legislação aplicável e em respeito dos critérios qualitativos e quantitativos fixados nos instrumentos regulamentares e de planeamento;
- Princípio da equivalência (artigo 10.º), de acordo com o qual o "regime económico e financeiro das atividades de gestão de resíduos visa a compensação tendencial dos custos sociais e ambientais que o produtor gera à comunidade ou dos benefícios que a comunidade lhe faculta";
- Princípio da responsabilidade alargada do produtor (artigo 10.º-A), que consiste na atribuição, "total ou parcialmente, física e ou financeiramente, ao produtor do produto a responsabilidade pelos impactes ambientais e pela produção de resíduos decorrentes do processo produtivo e da posterior utilização dos respetivos produtos, bem como da sua gestão quando atingem o final de vida".

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, 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, 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".

No âmbito executivo, assinale-se que, em 2007, o Governo aprovou o Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos para o período de 2007 a 2016 (PERSU II), através da Portaria n.º 187/2007, de 12 de fevereiro. O PERSU II dava continuidade à política de gestão de resíduos, tendo em atenção as novas exigências entretanto formuladas a nível nacional e comunitário, assegurando, designadamente, o cumprimento dos objetivos comunitários em matéria de desvio de resíduos urbanos biodegradáveis de aterro e de reciclagem e valorização de resíduos de embalagens, e procurando colmatar as limitações apontadas à execução do PERSU I.

Todavia, a Portaria n.º 187/2007, de 12 de fevereiro, foi revogada pela Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de setembro, que aprova o Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020), para Portugal Continental, motivada pela "clara aposta no reforço da prossecução das obrigações nacionais em matéria de RU [Resíduos Urbanos] e no cumprimento de objetivos estratégicos relativos à prevenção, reciclagem e valorização do resíduo enquanto recurso" (preâmbulo da Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de setembro). Visa-se ainda a promoção da "minimização da produção e da perigosidade dos resíduos e procura integrá-los nos processos produtivos como materiais secundários por forma a reduzir os impactes da extração de recursos naturais e assegurar os recursos essenciais às nossas economias, ao mesmo tempo que se criam oportunidades de desenvolvimento económico e de emprego"[6].

Nestes termos, e de acordo com a APA, o PERSU 2014-2020 contempla a política, as orientações e as prioridades relativamente aos resíduos urbanos enquanto vetores que se traduzem:

- Em resíduos geridos como recursos endógenos, minimizando os seus impactes ambientes e tirando proveito do seu valor socioeconómico;
- Na eficiência na utilização e gestão dos recursos primários e secundários, dissociando o crescimento económico do consumo de materiais e da produção de resíduos;
- Na eliminação progressiva da deposição de resíduos em aterro, com vista à erradicação da deposição direta de resíduos urbanos em aterro até 2030;

[6] Cfr. http://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=108&sub3ref=209.

- No aproveitamento do potencial do sector dos resíduos urbanos como forma de estimular as economias locais e a economia nacional;
- No envolvimento direto do cidadão na estratégia dos resíduos urbanos, apostando-se na informação e em facilitar a redução da produção e a separação, tendo em vista a reciclagem.

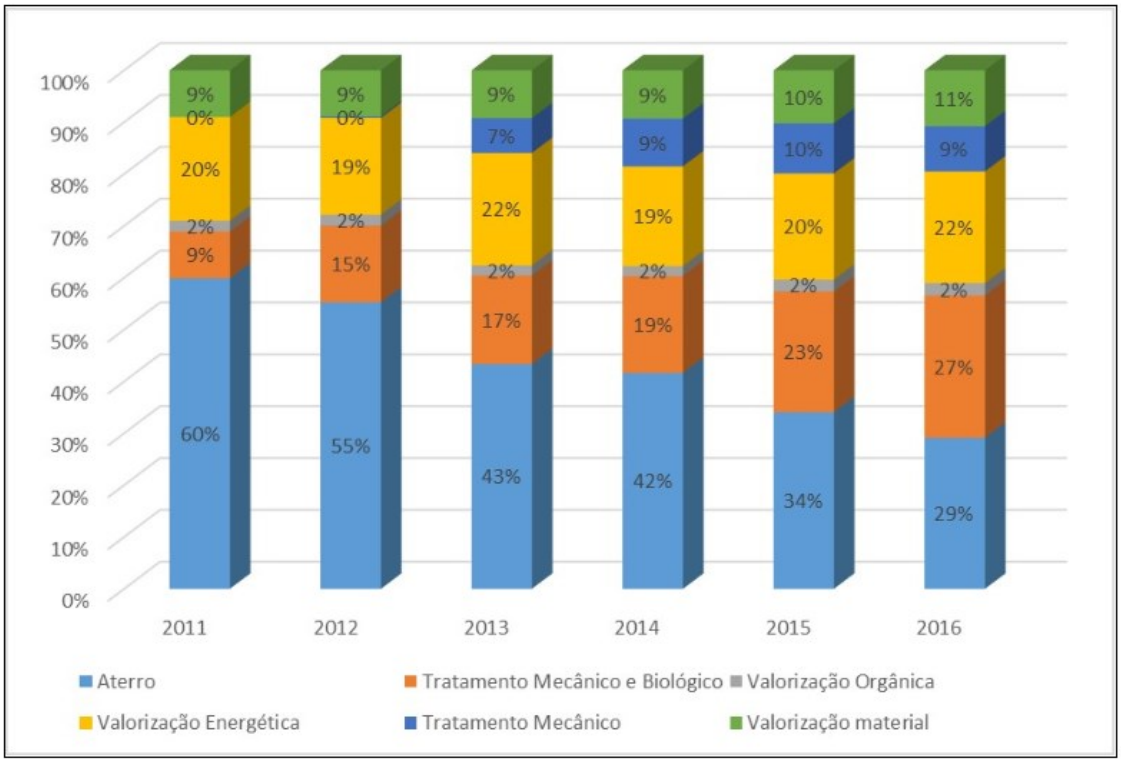
De acordo com a mesma entidade, em 2016, foram produzidas, em Portugal, 4,640 milhões de toneladas de resíduos urbanos, o que corresponde a um aumento de 3%. Mantém-se constante a tendência de aumento iniciada em 2014, em contraciclo com os valores registados de 2011 a 2013 conforme se pode confirmar no gráfico seguinte:

Região / Ano	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Portugal Continental	4 888	4 525	4 363	4 474	4 523	4 640
RA da Madeira	124	114	106	110	110	119
RA dos Açores	147	143	139	136	132	132
Total	5 159	4 782	4 608	4 719	4 765	4 891
Variação face ao ano anterior	⇩ 6%	⇩ 7%	⇩ 4%	⇧ 2%	⇧ 1%	⇧ 3%

(unidade: milhares de toneladas)

Fonte: APA

Relativamente às opções de gestão de resíduos urbanos, a deposição em aterro representava 29% do destino direto dos resíduos urbanos, em 2016, não constituindo já a principal opção de gestão. Assiste-se a uma tendência de decréscimo a esta alternativa, mais acentuada em 2015 e 2016, em contraposição com o crescente recurso ao tratamento mecânico e biológico (de 9% em 2011 para 27% em 2016) e também a emergência súbita do tratamento mecânico (de 7% em 2013 para 9% em 2016), o que se deve, de acordo com a fundamentação da APA, à "entrada em funcionamento de algumas das unidades de tratamento mecânico e biológico e tratamento mecânico previstas".



Fonte: Agência Portuguesa do Ambiente

Antecedentes parlamentares

XII Legislatura	
Projeto de Lei n.º 678/XII/4.ª (PEV) – Redução de resíduos de embalagens	Rejeitado
Projeto de Lei n.º 342/XII/2.ª (PEV) – Redução de resíduos de embalagens	Rejeitado

- **Enquadramento bibliográfico**

A EUROPEAN refunding scheme for drinks containers. **Foreign Affairs** [Em linha]. PE 457.065 (Oct. 2011). [Consult. 8 jun. 2018]. Disponível na intranet da AR:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=110111&img=6525&save=true>.

Resumo: Nesta obra é abordado o problema da reciclagem de embalagens de bebidas. Mais concretamente analisa-se a implementação de um sistema de depósito de embalagens ao nível do Espaço Económico Europeu (EEE). Os esquemas de reutilização e reciclagem de embalagens de bebidas são vistos como meios eficazes de redução do impacto ambiental dos sistemas de engarrafamento, bem como meios de aumentar a eficiência dos recursos. Razão pela qual vários países europeus criaram um sistema de depósito de embalagens com vista a aumentar a reciclagem e reutilização de embalagens de bebidas. No entanto, o potencial de reciclagem pode ser comprometido a nível europeu quando um consumidor compra uma bebida num país e deita fora a embalagem noutro país. Esta fragmentação dentro do EEE pode ser ultrapassada através de uma harmonização dos sistemas nacionais ou através da imposição de um sistema de depósito a nível do EEE.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos[7] e o pacote de medidas relativas à economia circular[8], integram a iniciativa emblemática relativa à eficiência em termos de recursos da Estratégia Europeia 2020 e 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[9], de 2005, e na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE, estabelecendo um quadro para a elaboração e a implementação de medidas futuras. Propõe igualmente modalidades para aumentar a produtividade de recursos e dissociar o crescimento económico da utilização de recursos e do seu impacto ambiental.

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

[7] COM(2011) 571
[8] 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
[9] COM(2005) 670

industrial e comercial)[10], havendo potencial para aumentar a reciclagem, com benefícios económicos e ambientais.

A atual Diretiva-Quadro Resíduos[11] vem dar seguimento à Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos[12] e revoga a anterior Diretiva-Quadro Resíduos[13], codificada pela Diretiva 2006/12/CE, a Diretiva Resíduos Perigosos[14] e a Diretiva Óleos Usados[15]. A diretiva visa reformar e simplificar a política de resíduos da UE, estabelecendo um novo enquadramento legal e novos objetivos, com ênfase na prevenção de resíduos. Estabelece conceitos de base e definições no domínio da gestão de resíduos, incluindo definições de resíduos, reciclagem e valorização.
A Diretiva 94/62/CE aplica-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 de embalagens e a desenvolver sistemas de reutilização de embalagens. A diretiva de alteração 2004/12/CE estabelece critérios e clarifica a definição de «embalagem».

Em dezembro de 2015, a Comissão apresentou um plano de ação para a economia circular[16][17], bem como quatro propostas legislativas que alteram a Diretiva-Quadro Resíduos; a Diretiva Aterros; a Diretiva Embalagens e Resíduos de Embalagens; 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.

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[18]. Ao promover estes objetivos, a estratégia contribuirá igualmente para concretizar a prioridade definida

[10] http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_en.htm
[11] Diretiva 2008/98/CE
[12] COM(2005)666
[13] Diretiva 75/442/CEE
[14] Diretiva 91/689/CEE
[15] Diretiva 75/439/CEE
[16] COM(2015) 614
[17] https://ec.europa.eu/commission/publications/documents-strategy-plastics-circular-economy_pt
[18] Programa de trabalho da Comissão para 2018 – COM(2017) 650

pela Comissão para uma União da Energia 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.

Estas propostas legislativas, adotadas em abril de 2018 na sequência de negociações interinstitucionais entre o Parlamento e o Conselho, incorporaram os seguintes elementos fundamentais:

- A meta comum da UE de reciclar 65 % dos resíduos urbanos até 2035 (55 % até 2025 e 60 % até 2030);
- A meta comum da UE de reciclar 70 % dos resíduos de embalagens até 2030;
- A meta vinculativa de reduzir a deposição em aterro a um máximo de 10 % dos resíduos urbanos até 2035;
- A proibição da deposição em aterro de resíduos recolhidos separadamente, que exige a recolha seletiva de biorresíduos até 2023 e de têxteis e resíduos perigosos domésticos até 2025;
- A promoção de instrumentos económicos para desencorajar a deposição em aterro;
- Definições simplificadas e aperfeiçoadas e métodos harmonizados para o cálculo das taxas de reciclagem na UE;
- Medidas concretas para promover a reutilização e estimular a simbiose industrial, transformando um subproduto de uma indústria em matéria-prima para outra indústria;
- Regimes obrigatórios de responsabilidade alargada do produtor para levar os produtores a colocarem produtos mais ecológicos no mercado e a apoiarem regimes de valorização e reciclagem (de embalagens, pilhas, equipamentos elétricos e eletrónicos e veículos em fim de vida, por exemplo).

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.

Em traços gerais, o objetivo é alterar o modo de conceção, produção, uso e reciclagem de produtos de plástico fabricados na UE.

Na Primeira Estratégia Europeia para o Plástico numa Economia Circular[19], 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, 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[20].

- **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 (*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 (*Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH*).

Este sistema dual é hoje um dos principais fornecedores de sistemas de retoma, que incluem 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.

[19] COM(2018) 28
[20] COM(2018) 32

O ponto verde (*Der Grüne Punkt*) 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* (*Regulation on the prevention and recycling of packaging waste - Ordinance - VerpackV1, de 1998*) para transpor 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 última alteração à *Packaging Ordinance* é de 2014, e estabelece as seguintes disposições:

- O seu objetivo é evitar ou reduzir os impactos ambientais dos resíduos decorrentes de embalagens, estabelecendo que dessem 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 por cento, a quota de bebidas acondicionados em embalagens reutilizáveis de bebidas e de 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 aos Parlamento alemão.

A definição do âmbito da aplicação da 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*.

4. 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;
5. 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 com frases 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 e com a frase 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, aprovada em 2017, mas com entrada em vigor a partir de janeiro de 2019, substituindo a legislação em vigor, e do qual se encontram FAQs a divulgar as alterações.

Uma das novidades introduzidas na lei é a criação de um Central Packaging Registry, 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;
- Declaração de preenchimento da integralidade;
- Manter um registro de inspetores (peritos avaliadores, auditores, consultores fiscais, contadores credenciados).

A Sociedade Ponto Verde apresenta ainda as seguintes metas para a reciclagem:

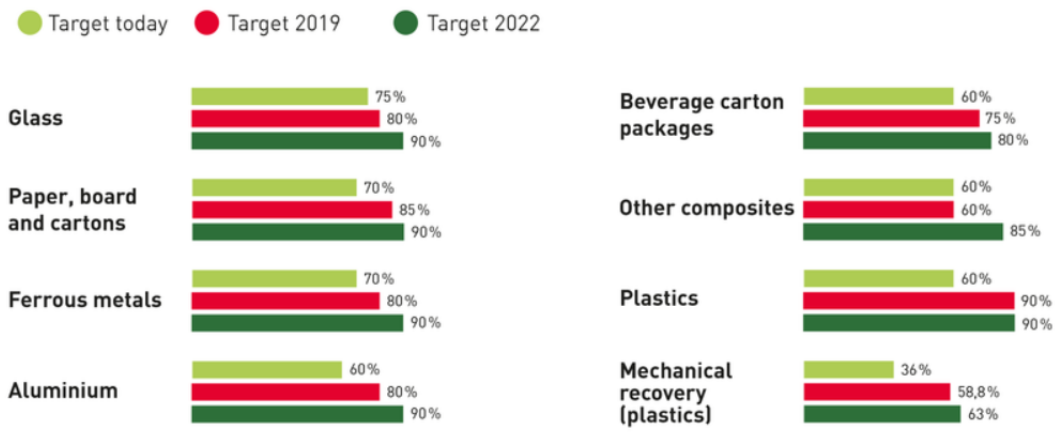


Figure: Increase of recycling targets

REINO UNIDO

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

- *The Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 2007*, 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.
- *The Packaging (Essential Requirements) Regulations*, de 1998, com as alterações introduzidas em 2003 pelo *Packaging (Essential Requirements) Regulations 2003*, 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 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 continua a determiner 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* e, na Irlanda do Norte, da *Northern Ireland Environment Agency*.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria idêntica ou conexa:

PJL n.º 869/XIII/3.ª (PAN) - Visa a implementação de um sistema de incentivo e depósito de embalagens de bebidas de plástico, vidro e alumínio

PJR n.º 1001/XIII/2.ª (PAN) - 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

- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não se encontra pendente qualquer petição sobre matéria idêntica ou conexa.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

O art.º 6.º da Lei n.º 35/98, de 18 de julho, que *"define o estatuto das organizações não-governamentais de ambiente (ONGA)*" estabelece o direito de participação das ONGA na definição da política e grandes linhas de orientação legislativa em matéria de ambiente, podendo ser equacionada a audição das mesmas no âmbito deste processo legislativo.

Estando consagrado o direito de participação das associações de consumidores nos processos de consulta e audição públicas no tocante a medidas que afetem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos consumidores (n.º 3 do art.º 60.º da CRP, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho –

"Estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores") poderá justificar-se a respetiva audição.

Por último, sendo criadas obrigações nesta sede para grandes superfícies comerciais, sugere-se que seja ponderada a possibilidade de audição, presencial ou escrita, das principais associações representativas do setor.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em caso de aprovação, a presente iniciativa parece poder implicar um acréscimo de encargos para o Orçamento do Estado, nomeadamente em resultado do sistema criado para incentivo à devolução de embalagens de bebidas de plástico não reutilizáveis, proposto no artigo 23.º-A (aditado ao Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro), ainda que se preveja a respetiva regulamentação e a implementação do sistema apenas a partir de janeiro de 2020. Em qualquer caso, os elementos disponíveis não permitem determinar ou quantificar os previsíveis encargos.