

NOTA TÉCNICA

*Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131º do
Regimento da Assembleia da República*

INICIATIVA LEGISLATIVA: **PJL 558/X/3ª (BE) – Estabelece o regime aplicável à gestão de óleos alimentares usados.**

DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: **21/07/2008**

COMISSÃO COMPETENTE: **Comissão Parlamentar de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento (6ª Comissão).**

I. Análise sucinta dos factos e situações

Os Deputados do BE subscritores desta iniciativa legislativa pretendem estabelecer um regime aplicável à gestão de óleos alimentares usados, que proteja o ambiente e a saúde pública através:

- Do estabelecimento da obrigatoriedade da recolha de óleos alimentares usados por oleões nos sectores Hotéis, Restaurantes e Cafés (HORECA) industrial e doméstico;
- Da proibição da descarga deste tipo de óleos nas redes de esgotos, ou do seu encaminhamento para rações de animais;
- Do estabelecimento de uma meta de 80% de valorização dos óleos alimentares usados (2010 para os sectores HORECA e industrial, 2012 para o sector doméstico).

Os Deputados subscritores deste Projecto de Lei começam por recordar a inexistência de legislação específica para a gestão integrada dos óleos alimentares usados, apontando como vantagens do seu aproveitamento a:

- Geração de valor económico;
- Criação de postos de trabalho;
- Substituição do consumo de combustíveis fósseis; e ainda a
- Redução da emissão de gases de efeito de estufa.

Os Deputados autores desta iniciativa legislativa realçam que o não aproveitamento dos óleos alimentares usados implica a ausência destas vantagens, recordando ainda o elevado grau poluidor destes óleos. Acrescentam, ainda, que o aproveitamento dos óleos alimentares para biodiesel tem um carácter sustentável e contribui para o aumento da auto-suficiência energética.

Adicionalmente, com vista a que a utilização do biodiesel seja promovida nas frotas municipais, nos transportes públicos e nos serviços de utilidade social, os Deputados subscritores desta iniciativa legislativa propõem que as autarquias locais:

- Possam ter actividade própria de produção de biodiesel ou beneficiem, em pelo menos 50%, do biodiesel produzido a partir da matéria-prima oriunda do município;
- Usufruam de isenção total do ISP – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos.

As autarquias e operadores de transportes públicos poderão, assim, segundo os autores da iniciativa, melhorar a factura energética, a autonomia financeira e, ainda, combater as alterações climáticas e promover fontes alternativas de energia.

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

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

A iniciativa é apresentada pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento.

É subscrita por sete Deputados, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Deu entrada em 17/07/2008 e foi admitida em 21/07/2008. Baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional (6ª), para elaboração do Relatório/Parecer, de acordo com os artigos 129.º e 136.º do Regimento.

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do regimento] e aos projectos de lei, em particular (n.º 1 do artigo 123.º do regimento), não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no que respeita ao disposto nos nºs 1 e 3 do artigo 120.º.

No entanto, dever ter-se em conta o disposto no n.º 3 do artigo 120.º que impede a apresentação de iniciativas que “ *envolvam, no ano económico em curso, diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento do Estado*” (princípio consagrado na Constituição e conhecido com a designação de “lei-travão”- n.º 2 do artigo 167.º). Este Projecto de Lei prevê a isenção do ISP – cf. artigo 9.º – sem qualquer limite máximo global.

Assim, uma forma de ultrapassar este impedimento constitucional passa pela redacção do artigo 12.º (Entrada em vigor) acautelar que a presente lei só entrará em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

b) Verificação do cumprimento da lei formulário:

Na presente iniciativa foram observadas as seguintes disposições da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, adiante designada por “lei formulário”:

- Este projecto de lei inclui uma disposição de motivos, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da “lei formulário”;

- Cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, uma vez que tem, um título que traduz sinteticamente o seu objecto.

III. Enquadramento legal e antecedentes:

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

O regime jurídico de gestão de resíduos foi pela primeira vez aprovado em Portugal por meio do Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de Novembro. A evolução rápida do direito comunitário - com a alteração da Directiva n.º 75/442/CEE, do Conselho, de 15 de Julho, pela Directiva n.º 91/156/CEE, do Conselho, de 18 de Março, e a aprovação da Directiva n.º 91/689/CEE, do Conselho, de 12 de Dezembro - determinaria a revogação daquele diploma pelo Decreto-Lei n.º 310/95, de 20 de Novembro, e, mais tarde, a revogação deste pelo [Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de Setembro](#)¹, que veio estabelecer as regras básicas para a gestão de resíduos, designadamente para a sua recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação. Posteriormente, este diploma foi também revogado pelo [Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro](#)², que aprovou o regime geral da gestão de resíduos, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril, e a Directiva n.º 91/689/CEE, do Conselho, de 12 de Dezembro.

A [Portaria n.º 1023/2006, de 20 de Setembro](#)³, no âmbito da regulamentação do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, veio definir os elementos que devem acompanhar o pedido de licenciamento das operações de armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos.

¹ <http://dre.pt/pdf1s/1997/09/208A00/47754780.pdf>

² <http://dre.pt/pdf1s/2006/09/17100/65266545.pdf>

³ <http://dre.pt/pdf1s/2006/09/18200/69356936.pdf>

No entanto, torna-se importante referir o [Decreto-Lei n.º 153/2003, de 11 de Julho](#)⁴, que estabelece o regime jurídico a que fica sujeita a gestão de óleos novos e de óleos usados e o [Despacho nº 9277/2004, de 10 de Maio](#)⁵, que regulamenta as condições para a atribuição de número de registo para a actividade de recolha e transporte rodoviário de óleos usados, previstas no n.º 1 do artigo 16.º do referido diploma.

Com o [Decreto-Lei n.º 66/2006, de 22 de Março](#)⁶, procedeu-se a uma alteração ao Código dos Impostos Especiais de Consumo, passando a consagrar-se isenções parciais ou totais do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos aos biocombustíveis. Admitem-se tais isenções para os biocombustíveis puros ou quando incorporados na gasolina e no gasóleo, de modo a favorecer a sua utilização nos transportes.

O mecanismo de atribuição de isenção fiscal do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, previsto no [artigo 71.º-A](#)⁷ do [Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo](#)⁸, aditado pelo Decreto-Lei n.º 66/2006, de 21 de Março, constitui uma das principais medidas de incentivo à introdução de biocombustíveis.

A [Portaria n.º 1554-A/2007, de 7 de Dezembro](#)⁹, que atribui a isenção para o período de 2008 a 2010, no âmbito do referido decreto-lei, prevê já um volume de isenção equivalente a 5,75 % dos combustíveis rodoviários em 2010.

Estas medidas foram reforçadas pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2008, de 5 de Fevereiro](#)¹⁰, que aprovou a estratégia para o cumprimento das metas nacionais de incorporação de biocombustíveis nos combustíveis fósseis.

b) Enquadramento legal internacional

⁴ <http://dre.pt/pdf1s/2003/07/158A00/39573965.pdf>

⁵ <http://dre.pt/pdf2s/2004/05/109000000/0725807260.pdf>

⁶ <http://dre.pt/pdf1s/2006/03/058A00/20792081.pdf>

⁷ <http://www.inforfisco.pt/Codigos/iec-partII-capII-secI-II-III.html>

⁸ <http://www.inforfisco.pt/Codigos/iec.html>

⁹ <http://dre.pt/pdf1s/2007/12/23601/0000200007.pdf>

¹⁰ <http://dre.pt/pdf1s/2008/02/02500/0090700909.pdf>

Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países: Bélgica, França e Reino Unido.

BÉLGICA

O [Arrêté du Gouvernement wallon relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents](#)¹¹, atribui às Câmaras a responsabilidade de gestão dos diversos tipos de resíduos produzidos, incluindo os óleos usados. Está prevista a organização municipal do serviço de recolha dos diversos tipos de resíduos, que inclui uma contribuição mínima dos munícipes pela prestação municipal daquele serviço e penalização pelo não cumprimento das regras adoptadas e divulgadas.

Os municípios fazem um balanço anual desta actividade ao *Office les informations ayant trait aux services de gestion de déchets*, que posteriormente lhes atribui um subsídio anual para a manutenção desse serviço.

FRANÇA

O [Décret n° 79-981 du 21 Novembre 1979](#)¹² portant réglementation de la récupération des huiles usagées, procede ao levantamento das regras para recuperação de óleos usados, diploma posteriormente regulamentado pelo [Décret n° 89-648 du 30 Août](#)¹³.

¹¹ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_558_X/Belgica_1.docx

¹² <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006063153&dateTexte=20080908>

¹³ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006067253&dateTexte=20080908>

Em 1999, na sequência da aplicação da [Directiva do Conselho, de 16 de Junho de 1975](#)¹⁴, relativa à eliminação dos óleos usados, surge o [Arrêté du 28 janvier 1999](#)¹⁵ *relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées*, que por sua vez é alterado pelo [Arrêté du 23 septembre 2005](#)¹⁶ *relatif aux conditions de ramassage des huiles usagées*.

Estes diplomas definem as regras de funcionamento das unidades de recolha de óleos usados e diversas formas de utilização, definindo as quantidades mínimas de recolha, preços a praticar.

De uma forma geral, a gestão dos resíduos é feita a nível municipal. São abertos concursos para empresas sub-contratantes, cujos processos são avaliados, obrigatoriamente, por uma comissão municipal especializada, constituída para o efeito. A empresa contratada deve funcionar no estrito respeito das normas existentes. Os pedidos de autorização de licença para recolha de “óleos usados” obedecem a um caderno de encargos específico.

REINO UNIDO

A legislação britânica já prevê a produção de biodiesel a partir de um sistema de gestão integrado dos óleos alimentares usados.

O [Hydrocarbon Oil Duties Act 1979](#)¹⁷ (texto consolidado) prevê desde 2002 a produção de biodiesel a partir do aproveitamento dos óleos alimentares usados ([secção 2AA](#)¹⁸).

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=45225:cs&lang=pt&list=45225:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwor ds=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

¹⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000393290&dateTexte=&fastPos=1&fastReqId=767976355&oldAction=rechTexte>

¹⁶ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000446767&dateTexte=&fastPos=1&fastReqId=934128636&oldAction=rechTexte>

¹⁷ http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1979/cukpga_19790005_en_1

¹⁸ http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1979/cukpga_19790005_en_1#pb1-11g3

Este normativo foi regulamentado pelo [The Biodiesel and Bioblend Regulations 2002](#)¹⁹, relativo à administração e recolha do imposto sobre o biodiesel, previsto na [secção 6AA](#)²⁰, e sobre as misturas obtidas, previstas na [secção 6AB](#)²¹ do *Oil Act (Hydrocarbon Oil Duties Act 1979)*

Ainda no sentido de se estabelecerem directrizes claras para a produção e uso do biodiesel derivado dos óleos alimentares usados, foi posto recentemente em discussão pública um anteprojecto de protocolo, o [Quality Protocol](#)²², com aplicação à Inglaterra e ao País de Gales. Este documento, que nasceu da iniciativa conjunta da [Environment Agency](#)²³ e do [Waste & Resources Action Programme](#)²⁴, com o apoio governamental por parte do [Department for Environment, Food and Rural Affairs](#)²⁵, estabelece critérios que são fundamentais para o total reaproveitamento dos resíduos, nos quais se encontram os óleos alimentares usados, sem riscos para a saúde humana e para o ambiente, promovendo um aumento da confiança na qualidade dos produtos feitos a partir de resíduos e encorajando uma maior reconversão e reciclagem.

No Reino Unido existe um conjunto de agentes autorizados especialmente dedicados à recolha dos óleos alimentares usados, que depois os fazem chegar aos produtores de biodiesel. Todos os agentes envolvidos na cadeia de tratamento dos resíduos necessitam de estar registados na *Environment Agency*. Aos produtores de biodiesel acresce a indispensabilidade de estarem registados no [HM Customs and Excise](#)²⁶, de forma a pagarem o imposto sobre os combustíveis. Presentemente, o biodiesel usufrui de uma redução de 20 pence por litro, quando em comparação com o diesel fóssil.

No entanto, já em 2007, a *HM Customs and Excise* anunciou alterações ao valor do imposto sobre os biocombustíveis, não existindo actualmente uma redução

¹⁹ <http://www.opsi.gov.uk/SI/si2002/20021928.htm>

²⁰ http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1979/cukpga_19790005_en_1#pb2-11g9

²¹ http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1979/cukpga_19790005_en_1#pb2-11g10

²² http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_558_X/Reino_Unido_1.pdf

²³ <http://www.environment-agency.gov.uk/aboutus/?lang=e>

²⁴ http://www.wrap.org.uk/wrap_corporate/about_wrap/

²⁵ <http://www.defra.gov.uk/>

²⁶ <http://www.hmrc.gov.uk/menus/aboutmenu.htm>

para a produção abaixo dos 2,500 litros por ano, o que, na prática, reduziu o incentivo comercial para o uso como biocombustível de óleos alimentares vegetais.

Sobre os agentes da cadeia de reconversão recai um “dever de tratamento”, ou seja, um dever para que os resíduos sejam geridos de forma racional e segura, evitando-se danos para a saúde pública e para o ambiente, assegurando-se que quaisquer resíduos são transferíveis para agentes devidamente autorizados no seu tratamento. Este dever de tratamento encontra-se previsto na [secção 34](#)²⁷ do [Environmental Protection Act 1990](#)²⁸.

No Reino Unido, grande parte do biodiesel comercializado é produzido a partir de óleos alimentares usados, submetidos a um processo químico, no entanto estes podem ainda ser convertidos em electricidade, quando reconvertidos em estruturas industriais específicas.

c) Enquadramento do tema no plano europeu

União Europeia

No quadro da regulamentação comunitária em matéria de gestão de resíduos, refiram-se como particularmente relevantes para o tema do projecto de lei em análise, os seguintes actos comunitários:

[Directiva 1975/439/CEE](#)²⁹ do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados, que estabelece que os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para que sejam asseguradas a recolha e a eliminação dos óleos usados sem provocar danos evitáveis para o homem e o ambiente, dando prioridade ao tratamento dos óleos usados por regeneração relativamente a outras opções de

²⁷ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900043_en_5#pt2-pb3-11g34

²⁸ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900043_en_1.htm

²⁹ Directiva alterada pela Directivas 87/101/CEE, 91/692/CEE e 2000/76/CE. Versão consolidada em 28.12.2005: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1975L0439:20051228:PT:PDF>

valorização. A revogação desta directiva está prevista nos termos da proposta a seguir referida, que inclui disposições relativas à recolha e tratamento dos óleos usados.

Proposta de directiva³⁰ relativa à revisão da Directiva-Quadro "Resíduos"³¹, apresentada pela Comissão em 21 de Dezembro de 2005, com o objectivo geral de optimização das disposições nela contidas, tendo nomeadamente em vista a sua adequação à nova abordagem relativa à política de resíduos consubstanciada na "Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos"³². De acordo com esta proposta, a revogação do requisito de atribuição de prioridade à transformação de óleos usados através de regeneração deixa ao critério dos Estados-Membros a prioridade a atribuir a tecnologias específicas e preferíveis de um ponto de vista ambiental.

Refira-se ainda a Comunicação³³, apresentada pela Comissão em 19.12.2007, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Directiva 2003/96/CE relativa à tributação dos produtos energéticos, sobre pedidos de autorização de diversos Estados-Membros para introdução de isenções ou reduções em caso de utilização de óleos usados como combustível.

Relativamente à questão do aproveitamento dos óleos alimentares para biodiesel, mencionada na exposição de motivos da presente iniciativa, refira-se a Directiva 2003/30/CE³⁴, de 8 de Maio de 2003, que promove a promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis nos transportes.

IV. Audições obrigatórias e/ou facultativas

³⁰ COM/2005/667 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0667:FIN:PT:PDF>

Esta proposta aguarda decisão do Conselho em segunda leitura, conforme consulta à base Oeil de 11.08.2008

³¹ Directiva 2006/12/CE, de 5 de Abril de 2006, que procede à codificação da Directiva 75/442/CEE que define o quadro legislativo para a gestão coordenada dos resíduos na União Europeia

³² COM/2005/666 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0666:FIN:PT:PDF>

³³ COM(2007) 826 final

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0826:FIN:PT:PDF>

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:123:0042:0046:PT:PDF>

Tendo em consideração o disposto no artigo 141º do RAR, e dado ser uma matéria com implicações junto das autarquias locais, propõe-se a audição ou consulta escrita à **ANMP** – Associação Nacional de Municípios Portugueses, bem como à **ANAFRE** – Associação Nacional de Freguesias.

Dada a abrangência da matéria em questão, sugere-se a audição ou consulta escrita à **ARESP** – Associação da Restauração e Similares de Portugal, à **AHP** – Associação da Hotelaria de Portugal, à **FESAHT** – Federação dos Sindicatos de Alimentação, Bebidas, Hotelaria e Turismo de Portugal, à **AIP** – Associação Industrial Portuguesa, à **AEP** – Associação Empresarial de Portugal e à **CIP** – Confederação da Indústria Portuguesa.

Finalmente, dada a referência ao Decreto-lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, para efeitos de dispensa de licenciamento, propõe-se a audição ou consulta escrita do **Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional**.

V. Iniciativas pendentes, nacionais e comunitárias, sobre idênticas matérias

A pesquisa efectuada à base de dados sobre o processo legislativo (PLC) não revelou a existência de outras iniciativas ou petições pendentes sobre esta matéria.

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

Este Projecto de Lei prevê a isenção do ISP – cf. artigo 9.º – sem qualquer limite máximo global, o que comportará encargos sobre o Orçamento do Estado, em caso de aprovação da iniciativa legislativa, devido à não cobrança do imposto.



Assembleia da República, 15 de Setembro de 2008

Os Técnicos,
Lurdes Sauane (DAPLEN)
Joana Figueiredo (DAC)
Margarida Guadalpi e Fernando Marques Pereira (DILP)
Teresa Félix (Biblioteca)