

Comentários sobre a Notificação 2022/325/E referente ao

Decreto Real Espanhol sobre Embalagens e Resíduos de Embalagem

A Associação Portuguesa das Bebidas Refrescantes Não Alcoólicas (PROBEB) e a Águas Minerais e de Nascente de Portugal (APIAM) são duas associações nacionais fortemente representativas do sector das bebidas.

Ambas estão fortemente comprometidas em acelerar a transição para uma economia circular, tendo assumido compromissos de grande alcance, muito além da legislação da UE, designadamente, em matéria de recolha de resíduos de embalagens, de reciclabilidade, de reincorporação de PET em novas embalagens e de reutilização.

Contudo, para serem eficientes, tais iniciativas nunca devem colocar em crise o bom funcionamento do mercado interno da UE.

É nossa opinião que o projecto espanhol de Decreto Real sobre Embalagens e Resíduos de Embalagens, tal como notificado nos termos do procedimento TRIS sob o número de notificação 2022/325/E, pode constituir uma restrição à livre circulação de mercadorias na União Europeia e tem o potencial de criar distorções de mercado.

Mais em detalhe, consideramos:

1. Obstáculos ao mercado interno

O projecto de Decreto espanhol deve cumprir (i) os artigos 34-36 do TFUE que garantem a livre circulação de mercadorias, e que se destinam a "eliminar todas as barreiras, directas ou indirectas, reais ou potenciais, aos fluxos comerciais no comércio intra-[UE]", bem como (ii) a legislação secundária que a UE já adoptou sobre as matérias relevantes abordadas no projecto de Decreto espanhol. A legislação secundária pertinente a este respeito inclui a Directiva da UE sobre Embalagens e Resíduos de Embalagens (PPWD) e a Directiva sobre Plásticos de Utilização Única (SUPD). Embora as directivas permitam aos Estados-Membros da UE uma certa margem de discricionariedade, o exercício dessa discricionariedade não deve conduzir a barreiras injustificadas ao comércio dentro do Mercado Único.

Os requisitos introduzidos por cada Estado-Membro da UE relativamente à embalagem, rotulagem e outros critérios (tais como reciclagem e reutilização) têm sido constantemente considerados como obstáculos ao Mercado Único, a menos que se justifiquem, mesmo que se apliquem a todos os produtos sem distinção (ver, por exemplo, Processo 302/86, Comissão contra Reino da Dinamarca, Processo C-470/93, Mars).

De facto, a Comissão Europeia reconheceu inequivocamente o potencial de distorção do mercado na sua avaliação de impacto inicial para a revisão da PPWD, declarando que as «medidas nacionais coordenadas para abordar os aspectos de sustentabilidade das embalagens resultam em obstáculos à livre circulação de mercadorias e dificultam o desenvolvimento de mercados para matérias-primas secundárias».

Deste modo, os requisitos estabelecidos pelo projecto de decreto espanhol arriscam-se a introduzir divergências em áreas-chave da legislação de sustentabilidade das embalagens, criando barreiras à livre circulação de mercadorias e impedindo a estabilidade de que as empresas necessitam para investir em soluções de embalagens circulares. Isto não está de acordo com os princípios do mercado interno nem com os objectivos da Comissão Europeia de promover uma economia sustentável e circular.

2. Sobreposição com o trabalho legislativo em curso na UE, com o risco de criar requisitos não harmonizados e confusos

Nos casos em que a legislação a nível da UE é iminente, seria pouco razoável, confuso e oneroso para as empresas se os Estados Membros introduzissem regras que serão inevitavelmente substituídas por regras da UE pouco tempo depois.

Esta é a lógica subjacente ao artigo 6(3) da Directiva 2015/1535 (a directiva relativa ao procedimento TRIS) que prevê que os Estados Membros devem adiar a adopção se a Comissão Europeia anunciar a sua intenção de propor um acto legislativo sobre a matéria em questão. No caso das matérias abrangidas pelo projecto de decreto espanhol, a Comissão Europeia já publicou iniciativas e anunciou que proporia, inter alia, a revisão do PPWD antes da notificação do projecto de decreto espanhol.

O projecto de decreto espanhol inclui uma série de disposições que estão actualmente a ser discutidas e que em breve serão regulamentadas a nível da UE. O texto inclui efectivamente disposições sobre a rotulagem e marcação de embalagens, conteúdo reciclado, embalagens reutilizáveis, e medidas de prevenção de resíduos, entre outras. Todos estes elementos estão actualmente a ser discutidos pela Comissão Europeia no contexto da revisão do PPWD, com uma proposta de novo regulamento prevista para Novembro de 2022.

Consideramos essencial que o futuro projecto de decreto espanhol esteja de acordo com o futuro projecto europeu de regulamentação para evitar requisitos contraditórios a nível da UE e nacional.

3. Aspectos específicos do projecto de decreto espanhol que correm o risco de criar regras divergentes e confusas, introduzindo assim barreiras dentro do Mercado Único

A. Metas de reutilização

O artigo 8º do projecto de decreto espanhol introduz objectivos de reutilização, incluindo para as embalagens de água engarrafada e refrigerantes:

- Canal HORECA:
 - Refrigerantes: 70% até 2025 e 80% até 2030.
 - Água engarrafada: 30% até 2025 e 50% até 2030
- Canal doméstico (para todas as bebidas): pelo menos 10% até 2030

A APIAM e a PROBEB apoiam um aumento na utilização de sistemas de bebidas reutilizáveis, uma vez que são um pilar importante do nosso objectivo de reduzir a pegada ambiental do sector.

Contudo, qualquer medida para aumentar a reutilização deve ser concebida de forma a garantir o bom funcionamento do mercado único e um impacto ambiental positivo.

Por conseguinte, os requisitos, que constituem claramente barreiras ao comércio entre Estados-Membros, devem perseguir um objectivo legítimo, ser adequados para atingir o objectivo, e ser proporcionais. Devem também garantir a certeza e não impor um encargo indevido às empresas. Assim:

Primeiro, a **PPWD em processo de revisão deverá incluir objectivos de reutilização e, portanto, ser considerada como o único acto de referência para as medidas de reutilização**. Qualquer medida nacional conflituosa deve ser evitada. Isto impedirá o desenvolvimento de uma «manta de retalhos» de objectivos nacionais de reutilização, tornando qualquer medida muito difícil, impedindo a eficiência das medidas e criando barreiras ao Mercado Único da UE.

De facto, a Comissão Europeia estabeleceu na avaliação de impacto inicial que: "É necessário lutar pela harmonização total das regras sobre embalagens em todo o mercado interno para preservar a sua integridade e permitir uma livre circulação sem problemas de embalagens e bens embalados".

O estabelecimento de objectivos nacionais unilaterais de reutilização corre o risco de prejudicar a próxima revisão da PPWD, que está a procurar formas de impulsionar a reutilização através de medidas harmonizadas a nível da UE.

De acordo com o princípio da cooperação, **a Espanha deve abster-se de adoptar regulamentos para abordar uma questão que só pode ser adequadamente tratada a nível da UE e num domínio que a UE pretende harmonizar**.

Segundo, a liberdade de circulação de mercadorias proíbe medidas susceptíveis de dificultar, directa ou indirectamente, o comércio intracomunitário efectivo ou potencial. É o caso, nomeadamente, se os requisitos de apresentação, rotulagem e embalagem de mercadorias obrigarem os fabricantes a alterar a sua embalagem mesmo que se apliquem sem distinção a produtos nacionais e importados, de acordo com a jurisprudência estabelecida (see i.a. ECJ Cases C-470/93, Mars, par 13, C-3/99, Cidrerie Ruwet, par 46ff). **Os regulamentos nacionais sobre embalagens reutilizáveis obrigatórias, na ausência de um quadro legal da UE, violam, portanto, a livre circulação de mercadorias.**

A Comissão Europeia observou (ver "Embalagens de bebidas, sistemas de depósito e livre circulação de mercadorias" (2009/C 107/10)) que os sistemas nacionais de embalagem de bebidas podem dividir o mercado interno, uma vez que os fabricantes são obrigados a adaptar as suas embalagens a diferentes requisitos, o que conduz a custos adicionais.

A legislação nacional sobre embalagens reutilizáveis obrigatórias também afecta mais fortemente os fabricantes de outros países do que os fabricantes nacionais. Isto porque os custos tanto para o transporte como para a organização dos sistemas de reutilização aumentam com a distância entre o fabricante e os pontos de venda, porque os recipientes reutilizáveis são muitas vezes muito mais pesados do que os recipientes de utilização única. Assim, os fabricantes estrangeiros terão de produzir a preços mais baixos do que os fabricantes nacionais. Isto constitui uma barreira significativa para o acesso competitivo ao mercado.

Este obstáculo é ainda maior para os fabricantes de outros países que não só têm de suportar os encargos financeiros e organizacionais adicionais, mas também têm de ajustar a sua embalagem e aparência do produto para oferecer opções de embalagem reutilizáveis.

Finalmente, **as regulamentações nacionais sobre formas obrigatórias de embalagem são consideradas uma forma extrema de interferência com a livre circulação de mercadorias** e o Tribunal de Justiça Europeu é verdadeiramente crítico em relação a tais medidas (see inter alia ECJ case C-3/99, Cidrerie Ruwet, par 45 ff; Case 16/83, Prantl, par 22 ff, Case 302/86, Commission/Denmark, par 17).

Fazemos notar que a APIAM e a PROBEB não contestam a legitimidade da protecção ambiental como justificação para restringir as liberdades fundamentais da UE. Contudo:

- **As medidas restritivas devem ser adequadas para alcançar os objectivos prosseguidos** (ver Caso C-55/94, *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, par 37).
- **Os recipientes reutilizáveis só são ecologicamente preferíveis a outros tipos de embalagem em circunstâncias específicas** (i.a. rotas de transporte curtas, atingindo certas repetições de circulação, etc.). Por conseguinte, a sua utilização só deve ser promovida nessas circunstâncias. Caso contrário, as medidas não são adequadas nem proporcionais à concretização do objectivo pretendido.

As metas propostas pelo projecto de decreto espanhol não são adequadas para alcançar o objectivo de protecção ambiental. A utilização de sistemas de bebidas reutilizáveis só deve ser aumentada quando e onde fizer sentido para o nosso ambiente, tal como exigido pelos princípios que regem as justificações das barreiras ao comércio dentro do Mercado Único. O nível das medidas deve, portanto, basear-se numa avaliação exaustiva do impacto ambiental, mostrando benefícios ambientais líquidos e redução de resíduos para assegurar que as medidas são adequadas para alcançar os objectivos ambientais e são proporcionais a esses objectivos. Os actuais objectivos propostos no projecto de decreto espanhol são extremamente elevados e acreditamos que não oferecerão a flexibilidade necessária para investir apenas em sistemas reutilizáveis onde faça sentido para o nosso ambiente.

O projecto de decreto espanhol constitui assim um obstáculo indevido ao Mercado Único e não deve ser adoptado, especialmente à luz do facto de que é provável que a Comissão Europeia proponha em breve objectivos a nível da UE em matéria de reutilização.

B. Conteúdo reciclado

O projecto de decreto espanhol exige que os produtores assegurem que as embalagens de plástico que colocam no mercado cumpram uma série de requisitos mínimos de conteúdo de plástico reciclado até 2025 e 2030 e estabelece objectivos específicos de conteúdo reciclado a serem alcançados até 2030 em diferentes segmentos de embalagens.

Em primeiro lugar, os objectivos de conteúdo reciclado para os nossos sectores já são fornecidos pela SUPD e provavelmente também serão abordados na próxima revisão do PPWD. O projecto de decreto espanhol anteciparia, portanto, a regulamentação a nível da UE e criaria incerteza desnecessária, bem como encargos para as empresas que terão inevitavelmente de se adaptar às novas regras da UE uma vez que estas sejam adoptadas.

Em segundo lugar, o projecto de decreto espanhol entra em conflito com o direito derivado da UE. Como resultado das metas introduzidas pelo projecto de decreto espanhol, os operadores económicos de toda a Europa não poderão colocar no mercado espanhol embalagens de plástico que não contenham a quantidade estipulada de conteúdo reciclado. Isto apesar do facto de a mesma embalagem ser considerada conforme com a PPWD noutro Estado Membro. Por conseguinte, tais medidas são contrárias ao Art.º 18 da actual PPWD, que prevê que os Estados-membros não devem impedir a colocação no mercado de embalagens que satisfaçam as disposições da PPWD.

Observamos também uma falta de alinhamento entre a UE e o plano nacional quando se trata do cálculo do conteúdo reciclado. Como indicado na SUPD, o conteúdo reciclado deve ser calculado como uma média para todas as garrafas PET colocadas no mercado no território do Estado-Membro (e não ao nível do operador, como sugerido no projecto de decreto espanhol).

Em terceiro lugar, para evitar a criação de barreiras ao desenvolvimento de um mercado único de plástico reciclado, é importante que os objectivos de conteúdo de plástico reciclado sejam estabelecidos de forma harmonizada, por exemplo, para abordar o desajuste entre a oferta e a procura de matérias-primas secundárias, tal como previsto pela Comissão Europeia e estabelecido no Plano de Acção da Nova Economia Circular. Tendo em consideração o acima exposto, a Espanha deverá abster-se de introduzir objectivos unilaterais obrigatórios de conteúdo de plástico reciclado, para os quais será também definido a nível da UE um método unificado de medição, verificação e comunicação.

C. Prevenção de resíduos

O projecto de decreto espanhol estabelece objectivos unilaterais de redução de resíduos que vão além do estipulado na actual PPWD e SUPD. O artigo 4 (1) da PPWD apenas prevê objectivos de prevenção para sacos de plástico leves e a SUPD estabelece claramente que apenas os produtos plásticos de utilização única listados na Parte A do seu Anexo estão sujeitos a uma redução sustentada no consumo. No entanto, o Artigo 6 (1) (a) do projecto de Decreto espanhol visa alcançar uma redução de 13% no peso dos resíduos de embalagens até 2025, e uma redução de 15% até 2030, em comparação com os níveis de 2010.

Isto antecipa a revisão em curso da PPWD, pela qual se espera que a Comissão Europeia estabeleça objectivos de redução de resíduos a nível da UE a nível dos Estados-Membros. Tal cria confusão no quadro regulamentar e obstáculos regulamentares adicionais para os agentes económicos que operam no mercado espanhol.

O nº 2 do artigo 6º do projecto de decreto espanhol visa igualmente alcançar uma redução de 20% no número de garrafas de plástico para bebidas de uso único colocadas no mercado até 2030.

A exigência espanhola, portanto, transpõe em excesso a Directiva SUP, uma vez que a adopção de medidas de redução do consumo se aplica exclusivamente a copos de plástico para bebidas e recipientes para alimentos de utilização única destinados ao consumo em movimento. Tal medida vai também contra o objectivo da SUPD que visa impulsionar a absorção do conteúdo reciclado e aumentar a recolha separada de garrafas de plástico para bebidas de utilização única, promovendo assim a circularidade destas soluções de embalagem.

Além de se desviar das disposições estabelecidas na SUPD, a exigência é formulada em termos muito vagos. O texto menciona que este objectivo de redução poderia ser alcançado através de "medidas contidas no presente Decreto Real e outras que possam ser adoptadas". Tal formulação compromete a segurança jurídica dos operadores económicos, que suportarão os custos do cumprimento de um requisito que será aplicado apenas em Espanha.

Finalmente, a medida poderia criar barreiras injustificadas ao comércio de bens entre Estados-Membros que não se justificam pela consecução dos objectivos ambientais da SUPD, não sendo, por conseguinte, mantida pelo princípio *lex specialis* estabelecido no artigo 4º da SUPD, nem cumprindo o artigo 18º da PPWD. Este último obriga os Estados-membros a permitir a colocação no mercado do seu território de embalagens que satisfaçam as disposições da Directiva.

Estas medidas não foram devidamente justificadas e poderiam constituir uma restrição quantitativa à livre circulação de mercadorias.

D. Requisitos de marcação

O projecto de decreto espanhol introduz uma série de medidas em relação à rotulagem de embalagens, nomeadamente:

- a utilização, numa base voluntária, dos códigos alfanuméricos regulamentados pela Decisão 97/129/CE para indicar a composição do material da embalagem;
- a obrigação de indicar que uma embalagem é "reutilizável" e exibir o símbolo associado ao respectivo sistema de depósito, devolução e reembolso ou a acreditação da participação num sistema de EPR;
- a proibição de marcar as embalagens com a alegação "amigo do ambiente" ou menções equivalentes.

Além disso, o artigo 21 (3) do projecto de decreto espanhol - que estabelece obrigações gerais para os regimes EPR - estabelece que os símbolos de acreditação devem ser claros e inequívocos e não induzir os consumidores em erro.

Os requisitos acima mencionados devem ser considerados como barreiras ao comércio intra-UE na medida em que afectam directamente o produto e, por conseguinte, o comércio dentro da UE. O artigo 34 do TFUE proíbe "restrições quantitativas às importações e todas as medidas de efeito equivalente entre Estados Membros". Ao obrigar todos os operadores económicos a introduzir (ou remover) rótulos específicos em todos os produtos embalados destinados a Espanha, o projecto de decreto espanhol impõe requisitos de rotulagem aos produtos provenientes de outros Estados Membros e, por conseguinte, com impacto na sua livre circulação no mercado interno.

Os requisitos estabelecidos no projecto de decreto espanhol também não podem ser justificados porque acrescentam uma carga regulamentar desproporcionada para os produtores, que serão obrigados a adoptar as suas normas para as embalagens para cumprir o decreto. Até à data, a maioria das empresas que operam no mercado interno utilizam apenas um tipo de normas de embalagens para a UE como um todo ou para um grupo de vários países vizinhos da UE. Os requisitos de rotulagem espanhóis impediriam isto e exigiriam o redesenho ou a nova rotulagem de todas as embalagens destinadas ao mercado espanhol, ou a produção de variantes separadas apenas para esse mercado. Seria claramente mais apropriado esperar que as instituições da UE adoptassem requisitos relevantes

a nível da UE, a fim de assegurar uma abordagem uniforme dos requisitos de marcação.

Os requisitos do projecto de decreto espanhol somam-se à já onerosa selva de requisitos de marcação cumulativos ou mesmo contraditórios que os produtores são obrigados a navegar.

Mais uma vez, ao introduzir requisitos de marcação unilateral, a Espanha está a antecipar-se à próxima legislação da UE, muito especialmente à revisão da PPWD e à proposta da Comissão Europeia de uma directiva sobre a responsabilização dos consumidores pela transição verde.

No que diz respeito à proibição de marcar os produtos com a alegação "favorável ao ambiente", notamos também que a Comissão Europeia está a trabalhar na iniciativa "[Environmental performance of products & businesses – substantiating claims](#)" que abordará a questão das alegações ecológicas enganosas ("greenwashing"), estabelecendo métodos padrão para quantificar a pegada ambiental dos produtos. Por conseguinte, não seria apropriado que a Espanha percorresse sozinha este caminho, uma vez que isto prejudica claramente a eficácia das acções empreendidas a nível da UE.

4. Conclusão

Para concluir e face ao exposto, gostaríamos de reafirmar a importância da Comissão não autorizar o projecto espanhol de Decreto Real sobre Embalagens e Resíduos de Embalagens, tal como notificado nos termos do procedimento TRIS sob o número de notificação 2022/325/ porque, em síntese (i) criaria barreiras ao comércio no mercado único da UE, (ii) violaria a legislação secundária existente na UE e (iii) a Comissão Europeia já anunciou a sua intenção de legislar sobre as matérias em questão.

Acresce que é igualmente da maior importância sinalizar a Comissão Europeia no sentido de passar a abordar, em termos idênticos, todas as iniciativas nacionais que possam perturbar os esforços feitos para harmonizar o quadro legislativo a fim de i) fazer avançar a sustentabilidade das embalagens em todos os Estados-Membros ii) de evitar iniciativas nacionais susceptíveis de constituir uma restrição à livre circulação de mercadorias na União Europeia e com potencial de criar distorções de mercado.

Sobre a APIAM

A Águas Minerais e de Nascente de Portugal é uma associação de sector, desde 1963, sem fins lucrativos, que representa as empresas que se dedicam, no território nacional, à exploração, acondicionamento e comercialização de águas minerais naturais e de nascente e demais águas embaladas.

Sobre a PROBEB:

A Associação Portuguesa de Bebidas Refrescantes Não Alcoólicas é uma associação empresarial sem fins lucrativos, constituída por empresas que se dedicam à produção e comercialização de bebidas refrescantes não alcoólicas, em território nacional.