COMENTÁRIOS DA CIP à

Proposta da transposição da Diretiva relativa à redução dos Plásticos de Uso Único (DIRETIVA SUP) notificada à Comissão Europeia em 16 de março de 2021, via plataforma TRIS

ENQUADRAMENTO

A DIRETIVA (UE) 2019/904 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 5 de junho de 2019 relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente (Diretiva SUP), publicada em 12 de junho de 2019, deverá ser transposta pelos Estados-Membros até 3 de julho de 2021. Esta Diretiva introduz, além de outras obrigações:
- Artigo 4.º **obrigações de redução** dos artigos da parte A do anexo
- Artigo 5.º **restrição à colocação no mercado de alguns artigos** (parte B do anexo) – **prazo: 03.07.21**
- Artigo 7.º **obrigações de marcação** para outro grupo de artigos (listados na parte D do anexo) – **prazo: 03.07.21**
- Artigo 8.º, **extensão da RAP** aos artigos SUP listados na parte E do anexo – **prazo: 31.12.24**

Em Portugal, o Estado adiantou-se, no que se refere à imposição de restrições, pela publicação, em 2 de setembro de 2019, da **Lei 76/2019, impondo restrições de utilização e disponibilização no sector da restauração e/ou bebidas e comércio a retalho, para um universo de produtos que excedia a parte D do anexo da Diretiva, e com um prazo de implementação antecipado:** 3 de setembro de 2020. Posteriormente, por causa dos efeitos da pandemia, esse prazo for prorrogado, por via da publicação do Decreto-Lei n.º 62-A/2020, de 3 de setembro, que altera as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19, para 1 de abril de 2021, e, mais recentemente, para 1 de julho de 2021, com a publicação do Decreto-Lei 22-A/2021, em 17 de março.

Na mesma data, Portugal publicou igualmente a **Lei 77/2019**, que determinou a proibição da disponibilização de sacos de plástico ultraleves para embalamento primário ou transporte, ou acondicionamento em cuvetes descartáveis que contenham plástico ou EPS, de pão, frutas e legumes nos estabelecimentos comerciais a partir de 1 de junho de 2023. O diploma obriga ainda à disponibilização de alternativas aos sacos de plástico ultraleves e cuvetes de plástico para acondicionamento dos produtos. De salientar que a Diretiva SUP não prevê estas proibições, exceto relativamente às cuvetes em EPS.

No referido Decreto-Lei n.º 62-A/2020, que altera as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19, o artigo 35.º-N definiu que até 31 de dezembro de 2020 se iria proceder à **primeira fase de transposição da Diretiva SUP**, clarificando as Leis n.^{os} 76/2019 e 77/2019, ambas de 2 de setembro, o que não se verificou.

De referir que o previsto no n.º 2 do artigo 7.º da Diretiva SUP, relativo à marcação, que determinava que até 3 de julho de 2020 a Comissão adotaria um ato de execução para estabelecer as **especificações harmonizadas relativas à marcação**, não se verificou. O **Regulamento de Execução (UE) 2020/2151** só foi publicado em dezembro de 2020 e com inexatidões que foram posteriormente corrigidas e publicadas em 5 de março de 2021, isto é, **8 meses após a data prevista** que permitiria 12 meses como período de adaptação.

Por último, a Agência Portuguesa do Ambiente deu início, no passado dia 30 de março, à recolha da informação necessária para consubstanciar a avaliação do impacto legislativo da proposta de transposição da Diretiva 2019/904, de 5 de junho (Diretiva SUP), mais especificamente das normas previstas nos artigos 4.º (proibições) e 10.º (requisitos de conceção de recipientes para bebidas) da proposta de transposição notificada.

COMENTÁRIOS GERAIS

1. As empresas foram surpreendidas com a notificação da proposta à Comissão Europeia previamente a uma consulta pública nacional ou sequer da consulta às entidades gestoras do SIGRE nos termos previstos nas respetivas licenças, já que se prevê prevalecer sobre legislação vigente relativa ao fluxo das embalagens.

2. Surpreende-nos igualmente a não consideração dos impactos da pandemia e respetivas medidas de confinamento e encerramento de muitos sectores de atividade, ou do substancial atraso na publicação do Regulamento relativo à marcação. Seria de esperar o adiamento da entrada em vigor das provisões deste diploma para viabilizar o esgotamento dos stocks que sofreram aumentos significativos e cujo escoamento não se fará ao ritmo normal durante muito tempo, mesmo após o fim das medidas de confinamento cujo prazo ainda não é conhecido.

3. Como consequência da imposição dos prazos iniciais, quer relativamente à colocação e disponibilização, quer à marcação, prevemos um aumento significativo da quantidade de resíduos produzidos seja de material de embalagem seja de produto embalado, o que implicará igualmente a contribuição para um maior desperdício alimentar.

4. Salientamos a importância de concluir atempadamente o processo da avaliação do impacto legislativo do presente projeto de diploma, nomeadamente os custos administrativos e outros custos diretos e indiretos que resultam para as empresas, conforme estabelecido na RCM n.º 74/2018, de 8 de junho, e que os resultados dessa avaliação sejam contemplados nesta proposta legislativa.

5. Não podemos deixar de referir que não é aceitável a interpretação restrita da definição de “colocação no mercado” e “disponibilização no mercado”. Sendo que

a definição agora transposta nesta proposta advém da própria Diretiva, solicitamos a intervenção do Estado português junto da Comissão sobre esta matéria que constitui uma barreira ao funcionamento do mercado interno.

6. Outro aspeto que nos surpreende é a falta de coerência entre o objeto do diploma (Artigo 3.º: O presente decreto-lei procede à transposição para a ordem jurídica nacional da Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente.) e o âmbito de aplicação (Artigo 2.º: O presente diploma é ainda aplicável às embalagens de utilização única feitas de materiais de qualquer natureza.)

7. Finalmente deixamos a nossa preocupação quanto ao atraso relevante na publicação pela Comissão Europeia das orientações de apoio aos Estados-Membros para a transposição e implementação da Diretiva SUP, mencionadas como referência nesta proposta de diploma. O processo de transposição em cada Estado Membro está a pouco mais de 3 meses do prazo e ainda persistirem dúvidas neste momento sobre a abrangência da Diretiva, é motivo de grande instabilidade e insegurança. Subsistem dúvidas não só sobre os materiais classificados como SUP, mas também sobre que materiais poderão ser considerados efetivamente como alternativa aos SUP.
   A forte possibilidade de os Estados-Membros avançarem com diferentes interpretações e requisitos induz sérios riscos no funcionamento do mercado único.

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

Artigo 3.º - Definições

Na definição de "Plástico", ainda que seja equivalente à definição da diretiva, sugere-se a oportunidade para a clarificação do conceito "polímeros naturais que não tenham sido quimicamente modificados" já que este representa uma exceção que pode conduzir a interpretações diferenciadas, especialmente não tendo ainda sido publicadas as Orientações da Comissão Europeia relativas à implementação da Diretiva SUP
Em falta algumas definições importantes, como a de louça descartável, recipiente para bebidas ou cuvete.

Artigo 4.º - Proibição de colocação no mercado

A entrada em vigor das restrições de colocação no mercado a partir de 1 de julho de 2021, com a entrada em vigor do diploma (ou pela entrada em vigor da Lei 76/2019) acarreta impactos significativos para os produtores já que os stocks foram fortemente afetados pela situação pandémica e respetivas medidas de confinamento. As empresas destes sectores necessitam de períodos de transição suficientemente alargados para que seja possível escoar os seus stocks de produtos acabados e armazenados.

Artigo 5.º - Disponibilização e utilização

A entrada em vigor das restrições de disponibilização no mercado a partir de 1 de julho de 2021, com a entrada em vigor do diploma (ou pela entrada em vigor da Lei 76/2019) acarreta impactos significativos para operadores dos sectores da restauração e bebidas já que os seus stocks, em armazém ou prateleiras, foram fortemente afetados pela situação pandémica e respetivas medidas de confinamento. As empresas destes sectores necessitam de períodos de transição suficientemente alargados para que seja possível escoar os seus stocks de produtos acabados e armazenados quer no distribuidor ou no estabelecimento de restauração ou de bebidas.

Consideramos que a data de entrada em vigor das restrições para as atividades de comércio a retalho (1 de setembro de 2021) deveria ser reposta para aquela prevista pela Lei 76/2019 (1 de setembro de 2022) por forma a manter a previsibilidade dos prazos já considerados pelo sector nos seus planos a curto e médio prazo.

Artigo 6.º - Produtos abrangidos pela redução no consumo

Sobre o alargamento das provisões de redução às embalagens de utilização única feitas de materiais de qualquer natureza, tal provisão excede o âmbito do diploma – que é a redução de artigos de plástico de uso único, cuja abrangência será clarificada com a publicação das Orientações da Comissão Europeia.

Dito isto, a imposição, por via da Diretiva SUP, de restrições e medidas de redução e requisitos de design a embalagens de uso único apenas de um material, plástico ou contendo plástico com função estrutural, não contribui para que seja assegurado o devido *level playing field* entre produtos de diferentes materiais para o mesmo mercado. Nesse sentido, a regulamentação relativamente a produtos de uso único de outros materiais, após a devida avaliação de impacto tendo em conta requisitos de higiene e segurança e de redução do desperdício alimentar, entre outros, e uma avaliação holística do impacto ambiental subjacente a cada uma das opções, deve ser ponderada e desenvolvida, desejavelmente a nível europeu de forma harmonizada. Só dessa forma será possível estabelecer condições equitativas de concorrência e a segurança jurídica e coerência na aplicação da legislação.

Artigo 7.º - Objetivos de redução no consumo

Relativamente às metas identificadas não se alcança o racional nos valores fixados, tanto mais que se desconhece atualmente a situação de referência. Assim, propõe-se que primeiro seja quantificada a situação em 2022 e posteriormente, num prazo razoável e caso se justifique, a fixação de metas proporcionais aos objetivos a alcançar.

Artigo 8.º - Medidas embalagens de uso único para pronto-a-comer

O preconizado neste artigo excede claramente o âmbito da Diretiva SUP, o objeto de transposição pelo diploma agora em apreço.

N.ºs 1 e 2 do artigo 8.º

Não se pode aceitar nem compreender o disposto nos n.ºs 1 e 2, pois o artigo 25.º B do UNILEX, revisto e publicado pelo Decreto-Lei 102 D/2020, já estabelece a obrigatoriedade

dos estabelecimentos que forneçam refeições prontas a consumir, aceitarem o uso de embalagens reutilizáveis que os consumidores tragam de suas casas, pelo que, quando os consumidores se dirigem aos estabelecimentos em regime de pronto a comer já dispõem da possibilidade de decidir utilizar uma embalagem reutilizável (a sua que trazem de casa) ou comprar uma embalagem para o efeito, ao preço que foi definido pelo OE. Obrigar ao estabelecimento de um regime de depósito é uma "penalização" adicional para os agentes económicos, para obter um resultado que o Unilex por si só já prevê atingir, e cujo âmbito é o diploma Unilex e não a Diretiva SUP.

Impor uma obrigação de criar um sistema de deposito e retorno para embalagens do regime pronto a comer implica alterações profundas ao modelo de negócio atual da distribuição. A criação de um sistema de depósito e retorno exige o aumento do espaço disponível e conduz a um aumento de custos devido à gestão dessas embalagens, às lavagens e transporte das mesmas, podendo no limite ser um modelo mais prejudicial para o ambiente.

N.º 3 do artigo 8.º

Consideramos conveniente clarificar se a área dos 150 metros quadrados, no caso dos super e hipermercados, corresponde apenas à secção do pronto a comer existente na loja, ou se corresponde à área total de cada estabelecimento.

N.º 4 do artigo 8.º

É importante ter em consideração as limitações técnicas existentes nas máquinas de venda automática, como por exemplo de café, pois estas estão parametrizadas para facultar sempre o copo e podem não ser passíveis de reconfiguração, o que conduzirá à eliminação de um número significativo de equipamentos.

N.º 5 do artigo 8.º

Ainda neste artigo, o n.º 5 determina que "A partir de 1 de janeiro de 2022, é obrigatória a utilização de louça reutilizável em todos os estabelecimentos de restauração ou de bebidas, nos casos de venda para consumo no local)", o que pode configurar uma redundância uma vez que os artigos 4.º e 5.º já proíbem a utilização de louça descartável a partir de 1 de julho de 2021, e cria um hiato de tempo onde não é claro o tipo de produto a utilizar.

Do exposto, resulta um evidente conflito de normas sobre as mesmas matérias que já foram objeto de uma recente alteração legislativa, com a republicação do diploma Unilex. Considera-se contraproducente a aplicação de dois regimes jurídicos que em nada favorece a segurança jurídica para os operadores económicos cumprirem as suas obrigações. Importa ainda ressalvar que o diploma Unilex republicado procede à transposição da Diretiva Embalagens, pelo que qualquer alteração introduzida no projeto de diploma em apreço carece de uma notificação expressa à Comissão Europeia, neste âmbito.

Artigo 12.º - Requisitos de marcação

Sobre a implementação dos requisitos de marcação harmonizados sob a Diretiva de Plásticos de Uso Único e o Regulamento de Execução (UE) 2020/2151, também se coloca a questão dos prazos suficientemente extensos para que seja possível escoar stocks de produto acabado, que de outra forma irão contribuir para um aumento nos resíduos e desperdício alimentar. Mais salientamos que o atraso na publicação do Regulamento (em 17 de dezembro de 2020 e para alguns Estados-Membros como Portugal apenas em 5 de março de 2021) impediu que as empresas tivessem, como previsto inicialmente pela Comissão Europeia, um período de adaptação de 12 meses até à entrada em vigor da obrigatoriedade, e que esse tinha sido o período considerado necessário mesmo sem existir o enquadramento atual de pandemia e respetivos confinamentos.

A este propósito relembramos que a solução proposta pelas autoridades de recorrer à remarcação do produto por aposição de autocolantes, além de poder ser bastante complicada e onerosa para alguns sectores, poderá não ser de todo recomendada por razões de higiene e segurança associadas à manipulação do produto.

Ainda sobre a marcação, o preconizado no Regulamento de Execução relativamente à obrigação de utilização do idioma do Estado-Membro onde o produto é colocado, consubstancia dificuldades de implementação devido à possibilidade de exportação para vários ou todos os Estados-Membros e ao espaço necessário no produto/embalagem, e promove o aumento do material usado numa embalagem. Sendo uma questão extra esta proposta que agora comentamos, não podemos deixar de o salientar.

Artigo 13.º - Adaptação do regime de RAP para embalagens de plástico de uso único

Prevê-se uma alteração do regime da RAP estabelecido no Unilex a ser publicada até um ano antes da sua entrada em vigor, ou seja, 1 de janeiro de 2022. Neste contexto, questiona-se a oportunidade de introdução da presente norma na medida em que a mesma decorre da Diretiva Resíduos, já transposta através do D.L. n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro (cfr n.º 10 do art.13.º).
Conclui-se assim, que o diploma Unilex irá sofrer uma nova alteração, 6 meses decorridos da sua entrada em vigor a 01.07.2021, o que demonstra a inconsistência e inconstância do ordenamento jurídico aplicável ao setor.

Artigo 14.º - Criação de regimes de RAP para produtos de plástico de utilização única

Idem o exposto no ponto anterior.

Artigo 15.º - Custos extra a cobrir pelos regimes de RAP

Considera-se que a fixação de custos por despacho deve salvaguardar os princípios da transparência e da proporcionalidade, tal como preconizado na Diretiva Resíduos em matéria de aplicação da RAP. Relembramos que a SUP prevê no n. º4 do artigo 8.º que a metodologia de cálculo seja desenvolvida de forma a permitir que os custos da limpeza do lixo sejam estabelecidos de forma proporcionada. Nesse sentido, e por forma a ser o

mais proporcional possível, deveria haver um ajustamento anual na determinação dos custos, com a atualização da proporção dos itens SUP recolhidos para o cálculo do custo proporcional dos custos de limpeza.
À semelhança da fixação das contrapartidas financeiras devidas aos SGRU (artigo 30.º do Unilex), propõe-se a participação da ERSAR, das entidades gestoras e das associações representativas dos setores neste procedimento.

↳ Artigo 17.º - Objetivos de recolha seletiva de garrafas de plástico de uso único para bebidas < 3 litros

Quanto os objetivos de recolha seletiva de garrafas, consagrado no artigo 17º, entende-se que deveria ficar expresso que tal sistema não abrange as garrafas de bebidas lácteas. Nos termos do art. 2º da portaria 202/2019 que define os termos e critérios do projeto piloto do sistema de deposito e retorno, por uma questão de problemas de operação e de contaminação cruzada entre embalagens, foram excluídas as embalagens de bebidas lácteas.

↳ Artigo 26.º - Alterações à Lei 77/2019

A prevista proibição da distribuição de sacos leves de plástico, possibilitando como alternativa a disponibilização de sacos biodegradáveis exigiu por parte dos estabelecimentos de distribuição e retalho, um esforço de investimento elevado e a alteração dos modelos existentes.
A proibição agora prevista da distribuição gratuita destes sacos biodegradáveis não nos parece razoável, e não se consegue vislumbrar o motivo ou mais-valia ambiental.
É inaceitável também que o prazo de adaptação estabelecido seja tão reduzido.

CIP
15 abril 2021

Cofinanciado por:
PO ISE PROGRAMA OPERACIONAL INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO
PORTUGAL 2020
UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu