



Bruxelas, 4.11.2013  
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Proposta de

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**que altera a Diretiva 94/62/CE, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, a fim de  
reduzir o consumo de sacos de plástico leves**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

### **1. CONTEXTO DA PROPOSTA**

#### **1.1. Contexto geral**

As mesmas propriedades que tornaram os sacos de plástico um êxito comercial — baixo peso e resistência à degradação — contribuíram igualmente para a sua proliferação. Estima-se que, em 2010, cada cidadão da UE tenha utilizado 198 sacos de plástico, cerca de 90% dos quais provavelmente leves; estes são reutilizados com menos frequência do que os sacos de maior espessura e são mais propensos a criar lixo. Num cenário de manutenção da situação atual, é de prever que o consumo de sacos de plástico se intensifique.

As estimativas indicam igualmente que, na UE, em 2010, se transformaram em lixo mais de 8 mil milhões de sacos de plástico. Escapam aos fluxos de gestão de resíduos e acumulam-se no nosso ambiente, especialmente sob a forma de lixo marinho, que é cada vez mais reconhecido como um dos mais graves problemas à escala mundial. Existem também provas documentais que indicam uma grande acumulação de detritos nos mares europeus. O problema dos resíduos de sacos de plástico nos ecossistemas hídricos não afeta apenas os países com litoral, visto que uma quantidade considerável dos resíduos gerados em terra chega ao mar através dos rios. Uma vez rejeitados, os sacos de plástico podem durar centenas de anos, principalmente sob a forma de fragmentos. Em termos de eficiência na utilização de recursos, o consumo destes produtos, muito elevado e ainda em ascensão, fica igualmente aquém do ótimo.

Na UE, os sacos de plástico são considerados embalagens, em conformidade com a Diretiva Embalagens e Resíduos de Embalagens (Diretiva 94/62/CE). Não existe, porém, legislação ou política da UE que vise especificamente os sacos de plástico. Alguns Estados-Membros instituíram já políticas tendentes a reduzir a sua utilização: por exemplo, através de medidas de fixação de preços, acordos com o setor retalhista ou campanhas de sensibilização, com resultados variáveis. Na sequência das tentativas de alguns Estados-Membros no sentido de proibir os sacos de plástico, o Conselho Ambiente de 14 de março de 2011 debateu a questão e convidou a Comissão a analisar uma eventual ação da UE contra o consumo de sacos de plástico.

#### **1.2. Justificação e objetivos da proposta**

O objetivo geral da presente proposta relativa aos sacos de plástico é limitar os impactos negativos no ambiente, nomeadamente em termos de produção de lixo, e promover a prevenção de resíduos e uma utilização mais eficiente dos recursos, limitando, ao mesmo tempo, as consequências socioeconómicas negativas. Mais especificamente, a proposta visa reduzir o consumo de sacos de plástico com espessura inferior a 50 µm (0,05 mm) na União Europeia.

### **2. RESULTADOS DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

#### **2.1. Consultas e conhecimentos especializados**

##### *2.1.1. Estudos*

Em 2011 foi realizado um estudo sobre os padrões de produção e consumo de sacos de plástico, os seus impactos e os impactos de diversas opções de política para

reduzir a sua utilização<sup>1</sup>. Em 2012 foi realizado um estudo complementar para avaliar mais pormenorizadamente os impactos socioeconómicos das diversas opções de política.<sup>2</sup>

#### 2.1.2. *Consultas internas*

Em junho de 2011 foi criado um grupo de direção interserviços (GDI), com representantes das Direções-Gerais ENV, ENTR e SANCO, além do SG e do SJ. O GDI acompanhou a preparação da avaliação de impacto.

#### 2.1.3. *Consultas externas*

Entre 17 de maio e 9 de agosto de 2011, realizou-se uma consulta pública, em conformidade com as normas mínimas em matéria de consulta.

Foram recebidas 15 538 respostas, refletindo a grande preocupação do público em relação ao consumo insustentável de sacos de plástico e as grandes expectativas quanto à ação da UE neste domínio.

### 2.2. **Avaliação de impacto**

São publicados juntamente com a presente proposta um relatório da avaliação de impacto e um resumo. A avaliação de impacto incide nos principais impactos ambientais, sociais e económicos das opções de política tendentes a reduzir o consumo de sacos de plástico. São avaliados vários níveis de ambição, que se comparam com um «cenário de base», a fim de identificar os instrumentos mais adequados para minimizar os custos e maximizar os benefícios.

Em 15 de março de 2013, o Comité das Avaliações de Impacto, da Comissão, emitiu parecer positivo sobre a avaliação de impacto, ao mesmo tempo que fazia diversas recomendações destinadas a aperfeiçoar o relatório. Comentando a opção de fixar um objetivo comum, a nível da UE, para reduzir o consumo de sacos de plástico, o Comité solicitou que se avaliasse em que medida o problema dos resíduos de sacos de plástico poderia ser resolvido por uma ação a nível de cada Estado-Membro.

Uma análise mais aprofundada das opções de política disponíveis conduziu à conclusão de que seria difícil conceber e pôr em prática uma meta de redução à escala da UE aplicável a todos os Estados-Membros. Em vez de uma meta comum para a UE, é, pois, preferível introduzir na Diretiva 94/62/CE a obrigação de os Estados-Membros reduzirem o consumo de sacos de plástico leves, permitindo-lhes ao mesmo tempo fixarem as suas próprias metas nacionais de redução e escolherem as medidas para atingir essas metas. Numa etapa posterior, poderia, contudo, ser ponderado o estabelecimento de uma meta de redução à escala da UE.

## 3. **ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA**

### 3.1. **Síntese da ação proposta**

A proposta altera o artigo 4.º (Prevenção) da Diretiva 94/62/CE, exigindo aos Estados-Membros que tomem medidas para reduzir o consumo de sacos de plástico leves. Estipula que essas medidas podem incluir o recurso a instrumentos

---

<sup>1</sup> BioIntelligence Service, 2011. Avaliação dos impactos das opções para reduzir a utilização dos sacos de plástico de utilização única — Relatório final.

<sup>2</sup> Eunomia 2012. Assistência à Comissão em complemento a uma avaliação dos custos e benefícios socioeconómicos das opções para reduzir a utilização de sacos de plástico de utilização única na UE — Relatório final.

económicos, bem como restrições à colocação no mercado, em derrogação do artigo 18.º da Diretiva. Portanto, esta última disposição alarga a gama de instrumentos à disposição dos Estados-Membros para resolverem o problema do consumo insustentável de sacos de plástico.

Para efeitos da presente diretiva, é introduzida no artigo 3.º (Definições) a definição de «saco de plástico leve».

### **3.2. Base jurídica e direito de agir**

A proposta tem a mesma base jurídica que a Diretiva 94/62/CE (artigo 100.º-A, atual artigo 114.º do TFUE).

O direito de a UE agir decorre do facto de que as elevadas taxas de consumo de sacos de plástico representam um problema simultaneamente comum e transfronteiriço, pelo que é necessária uma iniciativa à escala da UE para o resolver de forma mais coerente e eficaz. Atualmente, as medidas tomadas por Estados-Membros a título individual para tratar a questão pecam por falta de coerência no que respeita aos objetivos visados. Além disso, medidas unilaterais que impliquem restrições à colocação no mercado suscitam dúvidas em termos de compatibilidade com a Diretiva 94/62/CE na sua forma atual. Por outro lado, as experiências positivas em alguns Estados-Membros demonstram que é de facto possível reduzir consideravelmente o consumo de sacos de plástico.

Uma ação da UE para reduzir a utilização de sacos de plástico é totalmente coerente com os objetivos da Diretiva 94/62/CE, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, com destaque para o objetivo de prevenir e reduzir os impactos ambientais das embalagens e dos resíduos de embalagens.

Dada a sua natureza específica e o contexto, a atual proposta é apresentada sob a forma de iniciativa independente, antes da revisão mais geral da política de resíduos da UE que a Comissão apresentará na primavera de 2014.

### **3.3. Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

A proposta está em conformidade com o princípio da subsidiariedade e com o princípio da proporcionalidade, enunciados no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Limita-se a alterar a Diretiva 94/62/CE mediante a criação de um quadro que estabelece objetivos comuns, ao mesmo tempo que deixa aos Estados-Membros a liberdade de decidirem quanto a métodos de execução precisos.

## **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A proposta não terá impacto no orçamento da União Europeia, pelo que não é acompanhada da ficha financeira prevista no artigo 31.º do Regulamento Financeiro [Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002).

Proposta de

**DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**que altera a Diretiva 94/62/CE, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, a fim de reduzir o consumo de sacos de plástico leves**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 114.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia<sup>3</sup>,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu<sup>4</sup>,

Após consulta ao Comité das Regiões<sup>5</sup>,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) A Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>6</sup> foi adotada a fim de prevenir ou reduzir o impacto das embalagens e dos resíduos de embalagens no ambiente. Embora os sacos de plástico constituam embalagens na aceção da Diretiva, o dispositivo desta não contém medidas específicas relativas ao consumo destes produtos.
- (2) O consumo de sacos de plástico resulta em níveis elevados de resíduos e numa utilização ineficiente de recursos e prevê-se que aumente ainda mais se não forem tomadas medidas. A transformação dos sacos de plástico em lixo contribui para o problema dos resíduos no mar, que ameaça os ecossistemas marinhos em todo o mundo.
- (3) Os sacos de plástico com espessura inferior a 50 µm, que representam a grande maioria do número total de sacos de plástico consumidos na União, são menos frequentemente reutilizados do que os sacos de maior espessura, sendo mais propensos a transformarem-se em lixo.
- (4) Os níveis de consumo de sacos de plástico variam consideravelmente em toda a União, devido às diferenças nos hábitos de consumo, na sensibilização ambiental e na eficácia das medidas de política tomadas pelos Estados-Membros. Alguns Estados-Membros conseguiram reduzir significativamente os níveis de consumo de sacos de plástico, de

---

<sup>3</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>4</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>5</sup> JO C

<sup>6</sup> JO L 365 de 31.12.1994, p. 10.

modo que o consumo médio nos sete Estados-Membros com melhores resultados representa apenas 20% do consumo médio na UE.

- (5) Para promoverem reduções semelhantes no nível médio de consumo de sacos de plástico leves, os Estados-Membros devem tomar medidas destinadas a reduzir o consumo dos sacos de plástico com espessura inferior a 50 µm, em sintonia com os objetivos gerais da política de resíduos da União e com a sua hierarquia de resíduos, conforme dispõe a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas<sup>7</sup>. Tais medidas de redução devem ter em conta os atuais níveis de consumo de sacos de plástico em cada Estado-Membro, com os níveis mais elevados a exigirem esforços mais ambiciosos. Para acompanhar os progressos na redução da utilização de sacos de plástico leves, as autoridades nacionais fornecerão dados sobre a sua utilização, em conformidade com o artigo 17.º da Diretiva 94/62/CE.
- (6) As medidas a tomar pelos Estados-Membros podem envolver a utilização de instrumentos económicos, como impostos e taxas, que se revelem particularmente eficazes para reduzir o consumo de sacos de plástico, bem como restrições à colocação no mercado, como proibições em derrogação do artigo 18.º da Diretiva 94/62/CE, sem prejuízo do disposto nos artigos 34.º a 36.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
- (7) As medidas destinadas a reduzir o consumo dos sacos de plástico não podem conduzir a um aumento global da geração de embalagens.
- (8) As medidas previstas na presente diretiva estão em conformidade com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre o «Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos»<sup>8</sup> e devem contribuir para as ações contra a formação de resíduos empreendidas em conformidade com a Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (Diretiva-Quadro «Estratégia Marinha»<sup>9</sup>).
- (9) Por conseguinte, a Diretiva 94/62/CE deve ser alterada em conformidade,

ADOTARAM A PRESENTE DIRETIVA:

#### *Artigo 1.º*

A Diretiva 94/62/CE é alterada do seguinte modo:

- (1) No artigo 3.º é inserido o novo n.º 2-A, com a seguinte redação:

«2-A. "Saco de plástico leve", saco de matéria plástica, em conformidade com a definição constante do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 10/2011\*, com espessura de parede inferior a 50 µm e que é fornecido ao consumidor no ponto de venda de mercadorias ou produtos.

---

\* JO L 12 de 15.01.2011, p. 1.»

- (2) No artigo 4.º é inserido o novo n.º 1-A, com a seguinte redação:

---

<sup>7</sup> JO L 312 de 22.11.2008, p. 3.

<sup>8</sup> COM(2011) 571 final

<sup>9</sup> JO L 164 de 25.6.2008, p. 19.

«1-A. Os Estados-Membros tomam medidas com o objetivo de conseguir uma redução do consumo de sacos de plástico leves nos seus territórios no prazo de dois anos a contar da data de entrada em vigor da presente diretiva.

Essas medidas podem incluir o recurso a metas nacionais de redução, instrumentos económicos e restrições à colocação no mercado, em derrogação do disposto no artigo 18.º da presente diretiva.

Quando apresentarem os seus relatórios à Comissão, em conformidade com o artigo 17.º da presente diretiva, os Estados-Membros devem referir os efeitos destas medidas na formação geral de resíduos de embalagens.»

#### *Artigo 2.º*

1. Os Estados-Membros devem pôr em vigor, o mais tardar 12 meses após a entrada em vigor da presente diretiva, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades da referência são estabelecidas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

#### *Artigo 3.º*

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

#### *Artigo 4.º*

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Parlamento Europeu*  
*O Presidente*

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*