

Bruxelas, 29 de maio de 2018
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2018/0172 (COD)**

**9465/18
ADD 7**

**ENV 357
MI 402
IND 149
CONSOM 158
COMPET 371
MARE 6
RECH 231
SAN 166
ENT 100
ECOFIN 504
CODEC 874**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	28 de maio de 2018
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2018) 257 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO Relatório de síntese da consulta das partes interessadas que acompanha o documento Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2018) 257 final.

Anexo: SWD(2018) 257 final

Bruxelas, 28.5.2018
SWD(2018) 257 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Relatório de síntese da consulta das partes interessadas

que acompanha o documento

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à
redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente**

{COM(2018) 340 final} - {SEC(2018) 253 final} - {SWD(2018) 254 final} -
{SWD(2018) 255 final} - {SWD(2018) 256 final}

Relatório de síntese do trabalho de consulta para a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à redução do impacto de determinados produtos de plástico no ambiente

1. Introdução

As atividades de consulta descritas no presente documento recolheram as opiniões, preocupações e ideias de várias partes interessadas sobre as melhores formas de reduzir o lixo marinho, nomeadamente o proveniente de plásticos de utilização única (PUU), ou descartáveis, e de artes de pesca abandonadas, perdidas e descartadas. Os resultados foram tidos em conta na estratégia da Comissão para os plásticos¹ e na avaliação de impacto relativa aos PUU e às artes de pesca.

2. Processo de consulta e inclusão de outras fontes de informação

O processo de consulta incluiu:

- Dois seminários com as partes interessadas sobre plásticos descartáveis, em 16 de junho e 14 de setembro de 2017;
- Consulta aberta/opiniões sobre a avaliação de impacto inicial;
- Entrevistas/consulta *ad hoc* de partes interessadas;
- O Eurobarómetro Especial 468 (CE, 2017)² e o Eurobarómetro Flash 388 (CE, 2014)³;
- A consulta pública em linha sobre «Redução do lixo marinho: medidas relativas aos plásticos descartáveis e às artes de pesca», que decorreu de 15 de dezembro de 2017 a 12 de fevereiro de 2018;
- A conferência de partes interessadas dedicada ao tema «Reinventar os plásticos»⁴, realizada em 26 de setembro de 2017, com uma sessão específica sobre o lixo marinho e os plásticos descartáveis;
- A Conferência da plataforma das partes interessadas na economia circular de 2018, realizada em 20 de fevereiro, que incluiu uma sessão sobre o lixo marinho.

3. Síntese dos resultados da consulta das partes interessadas

3.1 Seminários e conferências de partes interessadas

Os participantes nos seminários com as partes interessadas sobre plásticos descartáveis concordaram, de forma geral, que os artigos classificados como plásticos descartáveis devem

¹ Uma Estratégia Europeia para os Plásticos na Economia Circular; COM(2018) 28 final de 18.1.2018. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM:2018:28:FIN>

²

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156>.

³ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_388_en.pdf.

⁴ https://ec.europa.eu/info/plastics-conference_pt.

satisfazer os seguintes critérios (com algumas exceções): prevalência no meio marinho; fase de utilização curta; consumo predominantemente fora de casa; existência de alternativas reutilizáveis ou de materiais que não plástico.

As causas principais das fugas de PUU foram identificadas, incluindo os baixos níveis de reutilização e de reciclagem, a conceção dos produtos, os materiais e o comportamento dos consumidores. A ausência de medidas regulamentares também pode ser considerada uma causa principal.

Foram debatidas medidas regulamentares e voluntárias, nomeadamente: incentivos para os produtores e para os consumidores (financeiros e comportamentais); uma melhor recolha dos resíduos de plástico; normas, proibições e obrigações introduzidas na conceção de produtos e nos relatórios sobre resíduos. Os participantes mostraram-se favoráveis a um objetivo de prevenção de resíduos à escala da UE e à cooperação entre as partes interessadas para desenvolver uma abordagem holística no que respeita aos PUU. Outras potenciais medidas incluem a alteração da Diretiva-Quadro Resíduos, complementada por um maior respeito da hierarquia de resíduos, por contratos públicos ecológicos e por acordos voluntários.

Os debates em torno das medidas de limitação salientaram que:

- Existem poucas provas da eficácia das campanhas de sensibilização, que não são suficientes enquanto medida isolada.
- As proibições podem ser uma boa forma de forçar a renovação da conceção de artigos específicos de valor reduzido, mas, se estabelecidas a nível nacional, podem interferir com o mercado único.
- O prazo de execução tem de garantir que os materiais de substituição cumprem as normas e que os consumidores estão preparados.
- As taxas são uma medida preventiva eficaz para influenciar o comportamento dos consumidores, ao mesmo tempo que geram receitas. Os representantes da indústria sublinharam que é necessária uma abordagem legislativa para assegurar condições de concorrência equitativas.
- O estabelecimento de objetivos de redução para artigos específicos foi, de um modo geral, considerado uma medida adequada.
- Uma opção alternativa é garantir que os plásticos descartáveis não são dados a título gratuito no ponto de venda.

3.2 Opiniões sobre a avaliação de impacto inicial

As 28 contribuições manifestaram um forte apoio à intervenção a nível da UE, com os retalhistas e os produtores a expressarem uma preferência por abordagens voluntárias em relação a medidas regulamentares. O setor privado salientou a importância da viabilidade económica da reciclagem, a deficiente aplicação das regras existentes e as lacunas regulamentares. Várias contribuições sublinharam a necessidade de adotar uma abordagem de ciclo de vida ou circular, que apoie a prevenção, e propuseram a adoção de uma política de incentivos à inovação e a eliminação dos obstáculos regulamentares nacionais.

A diversidade dos **PUU** exige abordagens diferenciadas consoante o lixo marinho de plástico resulte de artigos: 1) que podem ser reciclados; 2) para os quais não existem alternativas sustentáveis. Para os artigos já recolhidos, registou-se um grande interesse nos regimes de responsabilidade alargada do produtor (RAP). Várias contribuições referiram o êxito do sistema de reembolso de depósitos (por exemplo, para as garrafas), embora algumas tenham advertido para as implicações económicas negativas e potencialmente desproporcionadas para os retalhistas. Os fatores essenciais para o êxito desses regimes incluem a eficiência dos sistemas de gestão de resíduos existentes, o comportamento dos consumidores, as infraestruturas locais, o potencial de reutilização dos artigos e a execução. Para os artigos que podem ser substituídos por alternativas mais sustentáveis, os retalhistas argumentaram que a melhor forma de o conseguir seria mediante ações de sensibilização e de incentivos positivos a nível dos consumidores. Foi recomendada prudência relativamente à utilização de plásticos biodegradáveis, com vários apelos à clareza das informações e da rotulagem para os consumidores. Os representantes das empresas salientaram que quaisquer restrições devem ter em conta os requisitos do mercado único e os encargos administrativos.

Relativamente às **artes de pesca**, as opiniões centraram-se em três domínios principais: 1) o cenário de base e os seus pressupostos; 2) as opções estratégicas; 3) o questionário da entrevista.

Como resultado das opiniões e de fontes suplementares, a taxa de perda de artes de pesca e de aquicultura de plástico nos mares europeus passou de 30 % para 15 % no cenário de base. A distribuição percentual dos resíduos de plástico entre a aquicultura e a pesca também foi reconsiderada. A repartição inicial (baseada em dados da Noruega) era de 77 % para a aquicultura e 23 % para a pesca. No entanto, para refletir de forma mais rigorosa as capturas e a produção aquícola da UE-28, a ponderação foi alterada para 60 % para a aquicultura e 40 % para a pesca. As opiniões levaram à inclusão de um pressuposto de plena aplicação da Diretiva Meios Portuários de Receção, do Regulamento de Controlo e da Diretiva-Quadro Resíduos, revistos, no cenário de base.

As quatro opções estratégicas avaliadas foram as seguintes: 1) RAP sem sistema de devolução de depósitos; 2) RAP e um sistema de devolução de depósitos; 3) definição de objetivos (objetivo de reciclagem); 4) materiais alternativos e conceção de produtos. As opiniões salientaram a importância da quantificação do impacto, que foi incluída tanto quanto possível.

3.3 Entrevistas/consulta *ad hoc*

Mais de 30 entrevistas ajudaram a desenvolver as análises do problema e do impacto relativas aos **PUU**. Estas análises procuraram formular e testar potenciais medidas de intervenção, analisar a sua viabilidade técnica e os efeitos prováveis. Foram recolhidos dados específicos sobre o desempenho e os custos e a forma como estes podem variar em resultado de potenciais medidas de intervenção.

As partes interessadas de todos os grupos salientaram a importância da disponibilidade e funcionalidade das alternativas reutilizáveis ou descartáveis não plásticas, bem como o custo potencial para os fabricantes decorrente da mudança de materiais. A consulta dos operadores

de sistemas de recarga reutilizáveis e das empresas do sector da água ajudaram a desenvolver uma melhor compreensão do seu funcionamento e desafios.

Relativamente às **artes de pesca**, 16 entrevistas diretas e 15 por correio eletrónico e por telefone permitiram reunir contributos para a descrição, quantificação e avaliação das quatro opções estratégicas.

As partes interessadas concordaram que é necessário reduzir o lixo marinho de plástico proveniente da pesca e da aquicultura, e que é necessária uma ação política, também a nível da UE. A maioria considerou que as quatro opções estratégicas propostas são a escolha acertada, sublinhando, contudo, o desafio de aplicar, executar e acompanhar políticas e medidas à escala da UE.

A RAP, com ou sem sistema de devolução de depósitos, foi considerada a opção estratégica mais vantajosa, visto que pode cobrir os custos de triagem, desmantelamento e transporte, bem como pagar operações de recuperação. Um sistema de devolução de depósitos criaria um incentivo financeiro para a devolução aos portos de artes em fim de vida. Contudo, foram manifestadas preocupações de que um tal regime possa punir os pescadores por artes perdidas não recuperáveis e criar incentivos para a pesca de artes intactas de outros. Os exemplos bem-sucedidos da Islândia, da Noruega e da Dinamarca foram referidos com frequência. Os objetivos de reciclagem foram considerados benéficos para desviar as artes em fim de vida da deposição em aterro ou da incineração para instalações de reciclagem. É necessária uma melhor adesão do mercado aos materiais reciclados de artes de pesca e da aquicultura, e o financiamento público ou proveniente da RAP deve ser utilizado para criar uma posição concorrencial para os materiais reciclados provenientes do setor da embalagem. Os plásticos biodegradáveis foram considerados demasiado dispendiosos, além de não estarem amplamente disponíveis, nomeadamente os que se biodegradam em água salgada e a grandes profundidades. Além disso, algumas partes interessadas salientaram que os materiais biodegradáveis podem incentivar a deposição das artes de pesca de plástico no mar em vez da sua devolução ao porto.

3.4 Consultas do Eurobarómetro

A consulta do Eurobarómetro em 2014 revelou o apoio dos cidadãos europeus⁵ a um objetivo a nível da UE para reduzir o lixo marinho. No Eurobarómetro Especial 468 (CE, 2017)⁶, 33 % dos respondentes identificaram a poluição marinha como a questão ambiental mais importante. Houve 72 % que declararam ter reduzido a utilização de sacos de plástico descartáveis, sendo que 38 % o fizeram nos últimos 12 meses. Entre 89 % e 94 % consideraram importantes as seguintes medidas:

- conceber produtos de uma forma que facilite a reciclagem do plástico;
- envidar esforços no sentido de reduzir as embalagens de plástico, por parte da indústria e dos revendedores;

⁵ 26 595 cidadãos dos 28 Estados-Membros da UE foram entrevistados entre 3 e 7 de dezembro de 2013.

⁶ 27 881 cidadãos dos 28 Estados-Membros da UE foram entrevistados entre 23 de setembro e 2 de outubro de 2017.

- educar as pessoas sobre como reduzir os resíduos de plástico; e
- incumbir as autoridades locais de fornecer mais e melhores serviços de recolha de resíduos de plástico.

Entre os respondentes, 61 % consideraram importante que os consumidores paguem uma taxa adicional por artigos de plástico descartáveis. Em toda a UE, um número crescente de pessoas acredita que as decisões sobre a proteção do ambiente devem ser tomadas de forma conjunta no seio da UE.

3.5 Consulta pública aberta

A consulta pública em linha⁷ sobre «Redução do lixo marinho: medidas relativas aos plásticos descartáveis e às artes de pesca» (realizada de 15 de dezembro de 2017 a 12 de fevereiro de 2018) recebeu 1 807 respostas.

Os danos para o bem-estar animal, os riscos para a saúde humana, e o impacto nos serviços ecossistémicos foram identificados como os três problemas mais importantes ligados ao lixo marinho e aos plásticos descartáveis. Entre os respondentes, 95 % concordaram que é necessário agir com urgência em matéria de PUU. A maior parte considera que a UE deve apoiar instrumentos obrigatórios a nível mundial ou da UE. As autoridades públicas divergiram deste ponto de vista, referindo que certas medidas devem ser prosseguidas a nível da UE e outras, a nível local ou nacional.

O processo de redução de PUU no ambiente foi vivamente apoiado, com as tampas, as rolhas e as garrafas a figurarem na lista de prioridades. No que se refere às medidas, os participantes na consulta favoreceram a limpeza das praias, a «pesca de lixo» ativa e uma quantificação regular do lixo marinho e das praias. As associações industriais e comerciais foram a única categoria a não apoiar a «pesca de lixo» ativa.

Muitos participantes na consulta referiram uma diminuição da utilização pessoal de sacos de plástico leves, garrafas, tampas e rolhas. O consumo de pacotes de batatas fritas e embalagens de bombons foi o que registou menos alterações. A esmagadora maioria atribuiu essa redução à sensibilização crescente para os impactos ambientais dos PUU. Os respondentes mostraram-se mais dispostos a reduzir a utilização de garrafas de plástico; mais de metade referiram que já o tinham feito; 77 % estariam dispostos a pagar um pequeno montante adicional como parte de um sistema de devolução de depósitos relativo às garrafas de plástico. Registou-se um amplo apoio (93 %) às políticas destinadas a eliminar gradualmente os artigos de plástico descartáveis para serviço de mesa em favor de alternativas reutilizáveis ou biodegradáveis, mesmo com um pequeno aumento de preços. Os representantes das associações industriais e comerciais estão divididos na sua disponibilidade para pagar, embora sejam a favor da eliminação progressiva dos PUU.

As regras que visem obrigar as tabaqueiras a contribuir financeiramente para os custos de limpeza das beatas de cigarros receberam um apoio considerável (91 %). As associações

⁷ http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/marine_litter.pdf.

industriais e comerciais estão relativamente mais relutantes. Uma sugestão semelhante para os produtores de artigos sanitários foi apoiada por 79 % dos respondentes.

Os sistemas de devolução de depósitos foram considerados a resposta mais adequada para as garrafas (47 %), seguidos de objetivos de redução da utilização (33 %). Os participantes na consulta salientaram as elevadas taxas de devolução (cerca de 90 %) dos sistemas de devolução de depósitos e a elevada qualidade das matérias-primas resultantes para o fabrico, mas os retalhistas destacaram os potenciais impactos económicos e operacionais, nomeadamente para os pequenos estabelecimentos, e apelaram para a adoção de regimes específicos aplicados a nível nacional.

Os requisitos mínimos de conceção foram os que reuniram menos apoio (20 %), não sendo favorecidos pelos representantes do setor empresarial. Para os plásticos descartáveis que podem ser substituídos por alternativas mais sustentáveis, como os cotonetes e os talheres, os respondentes apoiaram uma ação legislativa e objetivos de redução da utilização. Medidas legislativas semelhantes foram consideradas adequadas mesmo para os artigos para os quais não existe uma alternativa óbvia, como as betas de cigarro e os pensos higiénicos. Para os artigos que se enquadram nesta categoria de plásticos descartáveis, os regimes de RAP também foram considerados adequados.

A parte da consulta pública especificamente dedicada à pesca recebeu respostas de 340 pessoas. Destas, 95 % consideraram que é necessária uma ação urgente para lidar com a quantidade de lixo marinho. Especificamente em matéria de artes de pesca, 79 % consideram que é necessário e urgente agir. Os impactos do lixo marinho na pesca e na aquicultura são considerados bastante ou muito importantes por 100 % das organizações de pesca (e 53 % em termos globais). Entre os respondentes, 84 % consideram os custos de limpeza de resíduos muito importantes ou importantes.

Já 80 % referiram que os pescadores, na qualidade de utilizadores diretos das artes de pesca, são agentes muito importantes para a mudança. A UE, os Estados-Membros, as autoridades locais e regionais, e as organizações de pesca também foram considerados importantes. Surpreendentemente, o setor privado foi considerado como desempenhando um papel menos importante, não obstante o seu potencial papel nos regimes de RAP.

A maioria dos participantes na consulta afirmou que «algumas» artes de pesca se perdem (variando entre 28 % para as redes envolventes-arrastantes e 54 % para as redes de emalhar) ou são descartadas (22 % para as redes envolventes-arrastantes e 43 % para as linhas e cabos).

As quatro medidas preferidas foram: 1) criar incentivos para levar o lixo pescado e as artes de pesca em fim de vida para terra (88 %); 2) melhorar as estruturas de recolha e triagem nos navios e nos portos (70 %); 3) incentivar/financiar ações de recuperação (68 %); 4) melhorar a aplicação das regras em vigor (67 %).

Nas questões abertas, as partes interessadas também propuseram regimes de RAP, solicitaram sanções mais elevadas para a poluição, e explicaram o risco e a ineficácia das ações de recuperação, apoiaram a importância da educação dos pescadores, apelaram para a marcação

das artes de pesca, salientaram que os elevados custos portuários levam a que mais artes de pesca sejam descartadas no mar e solicitaram estruturas portuárias adequadas.

No que respeita às medidas específicas adicionais que apoiariam a devolução das artes de pesca a terra, os participantes na consulta favoreceram os sistemas de devolução de depósitos (59 %) impostos aos pescadores ou os regimes de RAP (53 %), incluindo uma taxa sobre as artes. Foram manifestados receios de que os sistemas de reembolso de depósitos pudessem punir os pescadores que não conseguissem reclamar depósitos por artes de pesca perdidas involuntariamente ou não recuperáveis.

3.6 Conferências

Numa conferência dedicada ao tema «Repensar os plásticos» (Bruxelas, 26 de setembro de 2017), as partes interessadas sugeriram que, para alcançar o objetivo de reduzir 50 % do lixo marinho, votado pelo Parlamento Europeu, era necessária uma ambiciosa estratégia à escala da UE, com medidas estratégicas específicas para diferentes plásticos descartáveis.

Foram propostos objetivos de redução do consumo vinculativos ligados a prazos exequíveis. Os incentivos para o consumidor, os sistemas de devolução de depósitos e as infraestruturas de reciclagem foram identificados como medidas potencialmente adequadas. Além de se proceder à identificação dos artigos, também devem ser equacionadas as fontes e as vias de lixo marinho. As partes interessadas salientaram os fracos resultados das iniciativas de sensibilização do público ligadas a campanhas com recursos insuficientes. Os contratos públicos ecológicos foram considerados uma boa forma de aumentar a procura de alternativas aos PUU.

A Conferência da plataforma das partes interessadas na economia circular de 2018⁸ (20-21 de fevereiro de 2018) ofereceu mais informações sobre as ações em matéria de plásticos no meio marinho.

3.7 Conclusões

Diferentes medidas foram consideradas adequadas para diferentes artigos de plástico descartáveis. Foram debatidas várias medidas em função da legislação existente e da disponibilidade de alternativas sustentáveis. As medidas de RAP foram, de um modo geral, consideradas positivas. Os representantes das empresas e da indústria salientaram os custos implícitos associados a algumas das medidas e a importância de os compreender antes de se tomar qualquer ação. As abordagens legislativas também foram apoiadas. Os objetivos de redução são populares, embora com reservas relativamente às condições de execução (por exemplo, objetivos calendarizados).

Considerou-se necessário desenvolver mais medidas e políticas para atingir os objetivos globais da UE. As partes interessadas manifestaram estar dispostas a pagar alternativas mais sustentáveis aos plásticos descartáveis ou taxas como sanção pela sua utilização. As

⁸ http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/circular-economy-stakeholder-conferenceprogramme_v20180212-2.pdf.

campanhas de sensibilização foram consideradas mais como medidas complementares a outras medidas regulamentares e voluntárias.

Relativamente às artes de pesca, as partes interessadas indicaram que é necessário e urgente agir. As opções estratégicas da RAP e dos sistemas de devolução de depósitos foram as mais apoiadas, além de melhores meios portuários de receção. Considerou-se que um regime de RAP combinado com um sistema de devolução de depósitos teria efeitos positivos em termos de custo-benefício e contribuiria para o objetivo da estratégia para os plásticos de reduzir o nível de plástico nos mares europeus.