COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.7.2014
COM(2014) 398 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Para uma economia circular: programa para acabar com os resíduos na Europa

{SWD(2014) 206 final}
{SWD(2014) 211 final}

Para uma economia circular: programa para acabar com os resíduos na Europa

1. Introdução: uma economia circular para apoio ao crescimento sustentável

As nossas economias deixam escapar matérias-primas preciosas. Num mundo em que a procura de recursos finitos e por vezes escassos e a concorrência para os obter continuam a aumentar exponencialmente e em que a pressão sobre os recursos está a causar uma maior degradação e fragilidade do ambiente, a Europa pode beneficiar do ponto de vista económico e ambiental de uma melhor utilização desses recursos. Desde a revolução industrial que as nossas economias têm desenvolvido um padrão de crescimento do tipo «extrair-fabricar-consumir-deitar fora», um modelo linear baseado no pressuposto de que os recursos são abundantes, estão disponíveis, são fáceis de extrair e que é barato deitá-los fora. Cada vez se tem mais a noção de que esse padrão ameaça a competitividade da Europa.

A transição para uma economia mais circular é essencial para permitir a realização da agenda sobre eficiência na utilização dos recursos no âmbito da Estratégia 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo[1]. A melhoria significativa e sustentada da eficiência na utilização dos recursos é algo que está ao nosso alcance e que poderá trazer grandes benefícios económicos.

Os sistemas de economia circular mantêm o valor acrescentado dos produtos durante tanto tempo quanto possível e eliminam os resíduos. Mantêm os recursos na economia quando os produtos atingem o final da sua vida útil, de modo a poderem continuar a ser utilizados de maneira produtiva e a gerar mais valor. A transição para uma economia mais circular exige mudanças em todas as cadeias de valor, desde a conceção dos produtos até novos modelos empresariais e de mercados, desde novas formas de transformação dos resíduos em recursos até novos padrões de comportamento dos consumidores. Tal implica uma completa mudança sistémica e inovação, não só tecnológica, mas também a nível da organização, da sociedade, das finanças e das políticas. Mesmo numa economia marcadamente circular continuará a haver um elemento de linearidade, pois são necessários recursos virgens e os produtos residuais são eliminados.

A indústria já reconhece a forte justificação económica para melhorar a produtividade dos recursos. Estima-se que as melhorias de eficiência na utilização dos recursos em todas as cadeias de valor reduzirá as necessidades de novos materiais em 17 % a 24 % até 2030[2] e que uma melhor utilização dos recursos representará uma poupança total potencial de 630 mil milhões de euros por ano para a indústria europeia[3]. Estudos realizados pelas empresas com base na modelização dos produtos demonstram que a indústria da UE poderá realizar economias significativas de custos com materiais caso adote abordagens circulares da economia e que há potencial para aumentar o PIB da UE em 3,9 %[4] através da criação de novos mercados e novos produtos e para criar valor para as empresas. Não surpreende, pois, que as empresas procurem continuamente melhorar a gestão dos recursos, apesar de se depararem com uma série de barreiras de mercado.

---

[1] COM(2010) 2020, COM(2011) 21.

[2] Meyer, B. et al (2011) *Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment*. Estudo realizado para a Comissão Europeia (DG Ambiente), disponível em *http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies_modelling/pdf/report_macroeconomic.pdf*

[3] *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies*. Europe INNOVA (2012).

[4] Ellen MacArthur Foundation (2012) *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition*.

A plataforma europeia de alto nível para a eficiência na utilização dos recursos[5], que reúne alguns governos, empresas e organizações da sociedade civil, apelou à adoção de iniciativas com vista a promover a transição para uma economia mais circular, que recorra mais à reutilização e à reciclagem de alta qualidade e muito menos a matérias-primas primárias.

No *Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização dos Recursos* de 2011[6], a Comissão propôs um quadro de ação e sublinhou a necessidade de uma abordagem integrada a vários níveis e em inúmeros domínios políticos. As principais ideias do roteiro são agora desenvolvidas no Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente (7.º PAA)[7].

A transição para um modelo económico mais circular traz a promessa de um futuro mais risonho para a economia europeia. A Europa poderá assim estar à altura dos desafios atuais e futuros que representam a pressão mundial sobre os recursos e o aumento da insegurança do aprovisionamento. A reinjeção permanente de recursos no processo produtivo e a redução dos resíduos e da dependência de fontes de aprovisionamento incertas são uma via direta para a melhoria da resiliência e da competitividade. Ao contribuir para dissociar o crescimento económico da utilização de recursos e dos seus impactos, abre perspetivas para um crescimento sustentável que será duradouro.

A produtividade dos recursos na UE cresceu 20 % entre 2000 e 2011, mas tal poderá dever-se, em parte, aos efeitos da recessão. A manutenção desta taxa conduzirá a um aumento adicional de 30 % até 2030 e poderá fazer aumentar o PIB quase 1 %, criando simultaneamente mais de 2 milhões de postos de trabalho suplementares em relação a um cenário de manutenção do *statu quo*[8]. A intensificação dos esforços no sentido de aumentar a produtividade dos recursos coadunar-se-á com objetivos atuais da política da União, como a redução das emissões de carbono, o aumento da eficiência energética, a reindustrialização sustentável da economia da UE e a garantia do acesso às matérias-primas, reduzindo simultaneamente os impactos ambientais e as emissões de gases com efeito de estufa.

Há uma vasta gama de medidas destinadas a promover a eficiência na utilização que já mostrou o seu mérito, assim como o seu potencial para ser aplicada de forma mais sistemática. Também estão a ser dados os passos necessários para garantir que estas mudanças sejam geradoras de emprego, nomeadamente a publicação da Comunicação relativa ao emprego «verde» e o Plano de Ação «Verde» para as PME[9].

2. Criar um enquadramento político propício

Os mercados são um importante motor da eficiência na utilização dos recursos e da economia circular, uma vez que os materiais e a energia representam o principal custo de insumos para muitas empresas. No entanto, apesar de os mercados já estarem a induzir a mudança, há uma série de barreiras de mercado à gestão eficaz e eficiente dos recursos. A prevenção dos resíduos, a conceção ecológica, a reutilização e medidas similares poderão permitir poupanças líquidas para as empresas da UE de 600 mil milhões de euros, ou 8 % do total do seu volume de negócios anual, e simultaneamente uma redução de 2 % a 4 % das emissões totais anuais de gases com efeito de estufa[10]. No entanto, para que isso aconteça, há que derrubar vários obstáculos que impedem a exploração dessas oportunidades.

---

[5] http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.

[6] COM(2011) 571.

[7] JO L 354 de 28.12.2013, p. 171–200.

[8] *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption* (2014), Cambridge Econometrics et al.

[9] Referência às Comunicações a adotar simultaneamente.

[10] *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC et al.

A produtividade dos recursos, para além de poder beneficiar uma vasta gama de setores, permitirá também que as empresas europeias beneficiem do rápido crescimento dos mercados das ecoindústrias, que está previsto duplicar entre 2010 e 2020. A nível internacional, a melhoria da eficiência na utilização dos recursos é uma necessidade urgente numa vasta gama de setores industriais.

As infraestruturas, os modelos empresariais e as tecnologias existentes, bem como o comportamento estabelecido, mantêm as economias «reféns» do modelo linear. As empresas podem não ter informações, confiança nem capacidade para passar a soluções da economia circular. O sistema financeiro muitas vezes não permite investimentos na melhoria da eficiência nem em modelos empresariais inovadores, que são considerados mais arriscados e complexos, o que constitui um desincentivo para muitos investidores tradicionais. Os hábitos de consumo convencionais podem também dificultar o desenvolvimento de novos produtos e serviços. Esses obstáculos tendem a persistir num contexto em que os preços não refletem os custos reais para a sociedade decorrentes da utilização dos recursos e em que as políticas não dão sinais fortes e coerentes no sentido de promoverem a transição para uma economia circular.

Com base em dados concretos sobre produtos, materiais e cadeias de valor essenciais, a Comissão trabalhará com as partes interessadas a fim de desenvolver um quadro que promova a economia circular, com recurso a medidas que combinem regulamentação inteligente, instrumentos de mercado, investigação e inovação, incentivos, intercâmbio de informações e apoio a abordagens de caráter voluntário. Um enquadramento deste tipo contribuirá para o objetivo de um renascimento industrial sustentável na UE e assentará na proatividade dos consumidores e das empresas, com especial destaque para as PME. A nível internacional, a UE deverá trabalhar estreitamente com outros parceiros, tanto a nível multilateral como bilateral, de modo a maximizar o impacto do conceito de economia circular.

A Comissão irá:

analisar mais aprofundadamente as principais falhas da governação e do mercado que impedem que se evitem e se reutilizem os resíduos de materiais, tendo em conta a heterogeneidade dos tipos de materiais e as suas utilizações, a fim de contribuir para criar um quadro político horizontal para a eficiência na utilização dos recursos a nível da UE.

2.1. Conceção e inovação ao serviço de uma economia circular

As abordagens da economia circular «eliminam» desde a conceção os resíduos e implicam inovação ao longo de toda a cadeia de valor, em lugar de assentarem unicamente em soluções para o fim da vida útil de um produto. Podem, por exemplo, incluir:

a redução da quantidade de materiais necessários para a prestação de um determinado serviço (aligeiramento);
o prolongamento da vida útil dos produtos (durabilidade);
a redução da utilização de energia e de materiais nas fases de produção e utilização (eficiência);
a redução do uso de materiais perigosos ou difíceis de reciclar em produtos e processos de produção (substituição);
a criação de mercados para as matérias-primas secundárias (produtos reciclados) com base em normas, contratos públicos, etc.;

a conceção de produtos que sejam mais fáceis de manter, reparar, modernizar, retransformar ou reciclar (conceção ecológica);
o desenvolvimento dos serviços necessários para os consumidores neste contexto (serviços de manutenção/reparação, etc.);
o incentivo e o apoio à redução dos resíduos e à triagem de alta qualidade por parte dos consumidores;
o incentivo à triagem, sistemas de recolha que minimizem os custos de reciclagem e reutilização;
a facilitação do agrupamento de atividades a fim de evitar que os subprodutos se transformem em resíduos (simbiose industrial); e
o encorajamento a um maior leque de escolhas, e a melhores escolhas, para os consumidores através de modalidades de aluguer, empréstimo ou partilha de serviços como alternativa à aquisição de produtos, salvaguardando simultaneamente os interesses dos consumidores (em termos de custos, proteção, informação, termos contratuais, aspetos relativos a seguros, etc.).

Um importante ponto de partida é a conceção dos processos de produção, dos produtos e dos serviços. Os produtos podem ser reconcebidos para serem utilizados durante mais tempo, reparados, modernizados, retransformados ou finalmente reciclados em vez de serem deitados fora. Os processos de produção podem basear-se mais na reutilização dos produtos e matérias-primas, bem como na capacidade regenerativa dos recursos naturais, enquanto os modelos comerciais podem criar uma nova relação entre as empresas e os consumidores.

O seguinte diagrama conceptual ilustra de maneira simples as principais fases de um modelo de economia circular, apresentando cada uma delas oportunidades em termos de redução de custos e da dependência dos recursos naturais, de estímulo ao crescimento e ao emprego, bem como de limitação dos resíduos e das emissões prejudiciais para o ambiente. As fases estão interligadas, uma vez que os materiais podem ser utilizados em cascata; por exemplo, as empresas trocam subprodutos, os produtos são renovados ou retransformados ou os consumidores escolhem sistemas «produtos-serviços». O objetivo é evitar por todas as formas possíveis que os recursos escapem ao círculo, de modo a que o sistema funcione de uma forma otimizada.

Algumas políticas e instrumentos da UE fornecem já ferramentas e incentivos consentâneos com o modelo de economia circular. A hierarquia de resíduos que subjaz à nossa legislação sobre os resíduos está progressivamente a conduzir à adoção das opções privilegiadas de prevenção dos resíduos, preparação para a reutilização e reciclagem e a desincentivar a deposição em aterro. A política em matéria de produtos químicos tem como objetivo a eliminação progressiva das substâncias tóxicas mais preocupantes. Algumas medidas de conceção ecológica aplicáveis a produtos relacionados com a energia incluem requisitos em matéria de durabilidade e outros que visam facilitar a reciclagem. A Estratégia para a Bioeconomia[11] promove a utilização sustentável e integrada dos recursos biológicos e fluxos de resíduos para a produção de alimentos, energia e produtos de base biológica. A política climática cria incentivos para a poupança de energia e a redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Um quadro europeu comum e coerente para a promoção da economia circular contribuirá para reunir esses elementos com o Programa-Quadro Horizonte 2020 a fim de responder aos desafios da investigação e inovação neste domínio[12].

Para apoiar a conceção e inovação em prol de uma economia mais circular, a Comissão:

[11] COM(2012) 60.

[12] Ver o anexo à presente Comunicação.

no âmbito do programa de investigação e inovação Horizonte 2020, demonstrará as oportunidades para a transição para uma economia circular a nível europeu através de projetos de inovação em larga escala que visem a cooperação dentro das cadeias de valor e entre estas, da promoção do desenvolvimento de competências e do apoio à aplicação comercial de soluções inovadoras;

estabelecerá uma parceria reforçada com vista a apoiar a investigação e a inovação em prol da economia circular;

facilitará o desenvolvimento de modelos mais circulares para os produtos e serviços, nomeadamente através de uma política mais coerente em matéria de produtos e reforçará a aplicação da Diretiva Conceção Ecológica, prestando maior atenção aos critérios da eficiência energética, designadamente para os futuros grupos de produtos prioritários do Plano de Trabalho para 2015-2017; e

encorajará a aplicação do princípio de cascata na utilização sustentável da biomassa, tendo em conta todos os setores utilizadores de biomassa, de modo a que a este recurso possa ser utilizado da forma mais eficiente possível.

2.2. Desbloquear o investimento em soluções para a economia circular

A UE e os Estados-Membros devem encorajar o investimento em soluções inovadoras para a economia circular e a adoção dessas soluções e, no contexto da reforma do sistema financeiro, eliminar os obstáculos à mobilização de mais financiamento privado para iniciativas que visem a eficiência na utilização dos recursos. As recentes propostas da Comissão sobre a comunicação de informações não financeiras[13], o financiamento a longo prazo[14] e os fundos de pensões profissionais[15] integraram exigências de comunicação de informações ambientais relevantes para os investidores ou de tomada em consideração dos riscos de investimento relacionados com a escassez de recursos e as alterações climáticas.

A fim de reduzir o risco para os investidores, estão a ser desenvolvidos instrumentos financeiros inovadores, como o Mecanismo de Financiamento do Capital Natural da Comissão e do Banco Europeu de Investimento. As parcerias público-privadas (PPP) são também instrumentos eficazes para exercer um efeito de alavanca nos investimentos e atividades do setor privado no domínio da eficiência na utilização de recursos. A PPP SPIRE (*Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency* - Indústria transformadora sustentável através da eficiência energética e da eficiência na utilização dos recursos) e a Iniciativa Tecnológica Conjunta «Bioindústrias» estão a contribuir ativamente para os objetivos da economia circular.

A ação política tem ainda um outro papel a desempenhar que consiste em dar os sinais adequados para investimentos em eficiência na utilização dos recursos mediante a eliminação dos subsídios prejudiciais ao ambiente e a transferência da tributação sobre trabalho para a tributação sobre a poluição e os recursos. Os progressos realizados na reforma da fiscalidade ambiental nos Estados-Membros da UE são analisados no Semestre Europeu de coordenação da política económica.

Para desbloquear o investimento na economia circular, a Comissão:

[13] COM(2013) 207.
[14] COM(2014) 168.
[15] COM(2014) 167.

selecionará domínios promissores identificados pela Mesa Redonda Financeira sobre a Eficiência na Utilização dos Recursos[16], incluindo instrumentos financeiros inovadores, refletindo as questões relativas aos recursos nas regras contabilísticas das empresas, clarificando as responsabilidades das instituições financeiras em matéria de sustentabilidade (obrigações fiduciárias), desenvolvendo metodologias para as empresas procederem a «testes de pressão sobre os recursos» e explorando o potencial do mercado de obrigações para canalizar financiamento adicional para projetos no domínio da eficiência na utilização dos recursos;

preparará orientações sobre as possibilidades oferecidas pelas novas diretivas relativas aos contratos públicos no domínio dos Contratos Públicos Ecológicos (CPE), bem como uma recomendação relativa à monitorização do desempenho dos Estados-Membros na realização do objetivo de 50 % de CPE[17], apoiará instrumentos inovadores, como os contratos pré-comerciais e os contratos públicos de produtos inovadores, e facilitará a criação de redes de autoridades públicas para os contratos públicos ecológicos; e

integrará mais as prioridades da economia circular no financiamento da UE e encorajará os Estados-Membros a utilizarem os fundos disponíveis da UE em programas e projetos sobre economia circular, em especial através dos Fundos Estruturais e de Investimento europeus.

2.3. Mobilizar as empresas e os consumidores e apoiar as PME

As empresas e os consumidores continuam a ser os principais atores da transição para uma economia circular. É necessário estabelecer uma maior ligação entre as decisões a montante e a jusante da cadeia de valor, para que os produtores, os investidores, os distribuidores, os consumidores e os operadores de instalações de reciclagem recebam incentivos coerentes e para garantir uma repartição equitativa dos custos e benefícios. Os mecanismos de mercado devem ser utilizados para garantir a atribuição e utilização de recursos da forma mais eficiente possível e, nos casos em que se verifiquem deficiências do mercado ou estrangulamentos em inovação, estas questões devem ser devidamente tratadas. Há que criar mercados de materiais secundários que funcionem. Deve ser prestada especial atenção à criação de condições que permitam aos empresários explorar novos mercados potenciais ligados à economia circular e garantir a disponibilidade da necessária base de competências no mercado de trabalho. Os consumidores devem poder fazer escolhas informadas com base em melhores informações sobre as credenciais «verdes» dos diferentes produtos.

A Plataforma Europeia para a eficiência na utilização dos recursos identificou[18] a existência de oportunidades interessantes para as empresas nas diferentes fases do círculo que introduz de novo os materiais no processo de produção ou em vários segmentos da cadeia de abastecimento de origem ou em outras cadeias de abastecimento. Inspiram-se em iniciativas de sucesso que poderão ser elevadas a uma maior escala e aplicadas de forma mais geral e que incluem:

na fase de produção, normas de aprovisionamento sustentável, regimes voluntários liderados pela indústria e pelos retalhistas e simbiose industrial com vista a proporcionar mercados para os subprodutos;

[16] MEMO/13/110.

[17] COM/2008/400.

[18] http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf

na fase de distribuição, melhores informações sobre os recursos contidos nos produtos e sobre o modo como podem ser reparados ou reciclados, referidas nas recomendações da Plataforma como o «passaporte do produto»; e

na fase de consumo, modelos de consumo colaborativo baseados no empréstimo, na permuta, na troca direta e no aluguer de produtos, e sistemas «produtos-serviços», para extrair maior valor dos bens ou recursos subutilizados (por exemplo, automóveis, ferramentas, alojamentos).

A fase-piloto do projeto Pegada Ambiental definida na Comunicação da Comissão *Construir o mercado único dos produtos ecológicos*[19]está a reunir as partes interessadas com vista a desenvolver uma forma comum e consensual de medição do impacto ambiental dos produtos e organizações. Após a fase-piloto, a Comissão avaliará se estes métodos são adequados para aplicação em instrumentos existentes ou novos a fim de melhorar o desempenho ambiental dos produtos.

Essas medidas devem ser levadas a uma maior escala a fim de assegurar boas condições de enquadramento e condições equitativas para as empresas existentes se adaptarem às megatendências globais em matéria de recursos, de recompensar as melhores empresas, de incentivar novos empresários a desenvolverem as soluções comerciais do futuro e de facultar informações credíveis aos consumidores. O processo de consulta de múltiplas partes interessadas, lançado no contexto da Agenda do Consumidor Europeu[20], salientou a necessidade de ferramentas eficazes para combater alegações ambientais enganosas e infundadas.

É preciso dotar a população ativa das competências necessárias para assegurar uma transição efetiva e geradora de emprego[21]. A Comunicação relativa ao emprego «verde»[22] cria o quadro propício à criação de empregos numa economia mais circular e eficiente na utilização dos recursos. As autoridades nacionais, regionais e locais e os parceiros sociais serão também importantes para direcionarem e coordenarem o apoio na forma de investimento, infraestruturas, tecnologia e qualificações, focando-se em particular nas necessidades das PME. Estas autoridades estão também bem colocadas para facilitar a mudança de preferências dos consumidores para produtos e serviços mais sustentáveis e para incentivar mudanças comportamentais.

Para apoiar as ações das empresas, em especial das PME, e dos consumidores, a Comissão irá:

basear-se nos resultados da fase-piloto da iniciativa Pegada Ambiental, que decorre até 2016, e definir o modo de aplicação da medição do impacto ambiental na conceção de produtos e processos e proporcionar aos consumidores melhores informações sobre as escolhas sustentáveis do ponto de vista ambiental;

promover uma ampla cooperação entre as partes interessadas mediante ações de coordenação e apoio no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020 e dos seus instrumentos, incluindo o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia, os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, o Plano de Ação sobre Ecoinovação, o Plano de Ação Verde para as PME e a Agenda do Consumidor Europeu;

[19] COM(2013) 196 e Recomendação 2013/179/UE da Comissão.
[20] COM (2012) 225.
[21] COM (2012) 173.
[22] COM (2014) 446.

tirar partido dos compromissos assumidos pelas partes interessadas no âmbito da Parceria Europeia de Inovação no domínio das Matérias-Primas que estejam diretamente ligados à produtividade dos recursos;

apoiar a criação de postos de trabalho e o desenvolvimento de competências através do reforço da coordenação de políticas, dirigindo o financiamento europeu para programas e regimes que apoiem o crescimento verde, melhorando a informação e a monitorização, nomeadamente através do processo do Semestre Europeu, e trabalhando com os parceiros sociais, as instituições de ensino e formação e outras partes interessadas; e

apoiar o intercâmbio das melhores práticas a nível internacional.

3. Modernizar a política de resíduos e os seus objetivos: os resíduos como recurso

A transformação dos resíduos num recurso faz parte do «encerramento do círculo» nos sistemas de economia circular. Os objetivos e metas estabelecidos na legislação europeia têm sido fatores cruciais para a melhoria da gestão dos resíduos; constituem um incentivo à inovação no domínio da reciclagem e da reutilização, limitam a deposição em aterro, reduzem as perdas de recursos e criam incentivos para mudanças comportamentais. Todavia, continuamos a gerar, em média, cerca de cinco toneladas de resíduos por pessoa, por ano, das quais apenas pouco mais de um terço é efetivamente reciclado.

A União Europeia estabeleceu o seu compromisso político[23] de reduzir a geração de resíduos, reciclar os resíduos para os transformar numa fonte importante e fiável de matérias-primas para a União, recuperar energia apenas de materiais não recicláveis e eliminar praticamente a deposição em aterro. O aprofundamento da política em matéria de resíduos permitirá gerar benefícios significativos em termos de crescimento e criação de emprego a um custo relativamente baixo ou nulo, contribuindo simultaneamente para melhorar a proteção do ambiente. No que diz respeito aos mercados mundiais, prevê-se que uma política ambiciosa no domínio dos resíduos incentivará a inovação, contribuirá para tornar as empresas da UE ainda mais competitivas na prestação de serviços de gestão de resíduos e oferecerá novas oportunidades de mercado para os exportadores da UE.

3.1. Definir objetivos em matéria de resíduos a fim de evoluir para uma sociedade da reciclagem

A Europa registou progressos substanciais no que diz respeito à transformação dos resíduos num recurso e à promoção de formas sustentáveis de gestão dos resíduos, como a reciclagem. No entanto, os resultados variam consideravelmente entre os Estados-Membros. Seis já eliminaram efetivamente a deposição em aterro dos resíduos urbanos, reduzindo-a de 90 % para menos de 5 % nos últimos 20 anos e atingindo taxas de reciclagem de 85 % em determinadas regiões. Noutros países, mais de 90 % dos resíduos continuam a ser depositados em aterro e menos de 5 % são reciclados.

São portanto necessários sinais políticos fortes para criar previsibilidade a mais longo prazo a fim de promover os investimentos e a mudança, de modo a que materiais como o plástico, o vidro, os metais, o papel, a madeira, a borracha e outros materiais recicláveis sejam reintroduzidos na economia como matéria-prima secundária a preços competitivos. A definição de objetivos de reciclagem claros para o período até 2030 garantirá essa previsibilidade. A recolha seletiva na fonte juntamente com metodologias sólidas para o

[23] 7.º PAA.

cálculo das taxas de reciclagem assegurarão uma reciclagem de alta qualidade e contribuirão para o desenvolvimento de mercados para o fornecimento de matérias-primas secundárias de elevada qualidade. Para esse efeito, o atual método de medição para avaliar o que é efetivamente reciclado deve ser clarificado, dado que presentemente alguns Estados-Membros comunicam os resíduos recolhidos como resíduos reciclados, apesar da perda significativa de materiais entre estas fases. A deposição em aterro de todos os resíduos recicláveis deixará de ser possível em 2025. Os Estados-Membros devem envidar esforços para eliminar praticamente a deposição em aterro até 2030. A valorização energética, incluindo a valorização de resíduos para a produção de energia e a utilização de biocombustíveis, terá um papel a desempenhar no que diz respeito aos resíduos não reutilizáveis e não recicláveis. Tal implicará uma utilização mais eficiente da capacidade de valorização energética disponível, que está atualmente distribuída de uma forma heterogénea na UE, juntamente com medidas destinadas a evitar a sobrecapacidade.

Essas medidas podem criar mais de 180 000 empregos diretos na UE até 2030, para além dos 400 000 empregos que se estima sejam criados com a aplicação da legislação em vigor em matéria de resíduos[24]. Tal permitirá satisfazer entre 10 % e 40 % da procura de matérias-primas na UE, contribuindo simultaneamente para a realização do seu objetivo para 2030 de redução de 40 % nas emissões de gases com efeito de estufa evitando assim a geração de 62 Mt equivalente CO_2 por ano em 2030.

A fim de aumentar os benefícios económicos, sociais e ambientais resultantes de uma melhor gestão dos resíduos urbanos, a Comissão propõe:

- fixar a reutilização e a reciclagem dos resíduos urbanos num mínimo de 70 % até 2030;
- aumentar a taxa de reciclagem dos resíduos de embalagens para 80 % até 2030, com metas intermédias de 60 % até 2020 e 70 % até 2025, incluindo metas para materiais específicos;
- proibir, em 2025, a deposição em aterro de plásticos recicláveis, metais, vidro, papel, cartão e resíduos biodegradáveis, enquanto os Estados-Membros devem procurar eliminar praticamente a deposição em aterro até 2030[25];
- criar mercados para as matérias-primas secundárias de alta qualidade, nomeadamente procedendo à avaliação do valor acrescentado dos critérios de determinação do fim dos resíduos para materiais específicos.
- Clarificar o método de cálculo para os materiais reciclados, a fim de garantir um elevado nível de qualidade da reciclagem.

3.2. Simplificar e aplicar melhor a legislação em matéria de resíduos

Os Estados-Membros dispõem de uma certa flexibilidade no que respeita à forma de atingirem os objetivos. No entanto, há ainda bastante margem para simplificar e melhorar a aplicação da legislação em matéria de resíduos a nível nacional e para reduzir as disparidades existentes.

[24] SWD(2014) 207.

[25] Uma parte dos resíduos «residuais» não é passível de valorização, pelo que pode ser depositada em aterro, uma vez que atualmente não existe qualquer alternativa de tratamento. Será limitada a um máximo de 5 %.

Em 2012, a Comissão estabeleceu um Painel de Avaliação da Gestão de Resíduos e roteiros com recomendações específicas para os Estados-Membros com um nível de desempenho mais baixo. A Comissão continuará a prestar uma atenção especial aos Estados-Membros que estão mais longe de cumprir os objetivos, procurando corrigir, em parceria com estes, as deficiências de implementação numa fase precoce.

As medidas económicas revelaram-se fundamentais para melhorar a gestão dos resíduos a nível nacional, em particular através de impostos sobre a deposição em aterro e a incineração de resíduos, do sistema de pagamento em função do volume de resíduos gerado e de regimes de responsabilidade alargada dos produtores, ou de incentivos para as autoridades locais promoverem a prevenção, a reutilização e a reciclagem. As proibições do depósito em aterro revelaram-se também eficazes. O estabelecimento de requisitos mínimos para os regimes de responsabilidade dos produtores ao nível da UE contribuirá para reduzir os custos e eliminar os obstáculos com que se defrontam os produtores que têm de respeitar vários regimes nacionais na UE.

Os fundos europeus podem apoiar os esforços dos Estados-Membros concentrando-se na gestão integrada dos resíduos, incluindo uma infraestrutura para a recolha seletiva, a reutilização e a reciclagem. A deposição em aterro ou a incineração autónoma não deve ser apoiada no futuro.

A melhor utilização possível das capacidades de gestão de resíduos disponíveis na UE exige um melhor planeamento e uma melhor partilha de informações e pode implicar a tolerância de mais transferências de resíduos na UE para instalações mais modernas e eficientes, pelo menos como medida transitória.

Há margem para uma maior racionalização e facilitação da recolha de dados a nível nacional e da sua comunicação e para a melhoria da fiabilidade dos dados e a sua coerência em toda a UE. A adoção de indicadores comuns permitirá melhorar a monitorização e a avaliação comparativa do desempenho dos Estados-Membros[26].

Ações para continuar a simplificar o acervo relativo aos resíduos e assegurar a eficiência e eficácia deverão assentar nos esforços já empreendidos para reduzir os custos administrativos da política de resíduos, por exemplo, através de isenções em relação a determinadas exigências de retoma para as PME ou os esforços para pôr em prática o intercâmbio eletrónico de dados obrigatório para a transferência de resíduos.

Para garantir que os benefícios da legislação da UE sejam obtidos pela via da simplificação e da melhor implementação, a Comissão propõe-se:

- corrigir as sobreposições entre os objetivos em matéria de resíduos e harmonizar as definições;
- simplificar significativamente as obrigações de comunicação de informações que incumbem aos Estados-Membros, incluindo a clarificação e a simplificação dos métodos de cálculo dos objetivos para os resíduos urbanos, a deposição em aterro e os resíduos de embalagens;
- autorizar os Estados-Membros a isentarem as PME ou as empresas que recolhem e/ou transportam quantidades muito pequenas de resíduos não perigosos das exigências de autorização geral ou de registo previstas pela Diretiva-Quadro Resíduos;

[26] Por exemplo, estão autorizados quatro métodos de cálculo para o objetivo de reciclagem de resíduos urbanos. Os resultados poderão ser bastante diferentes (cerca de 20 %) em função do método escolhido.

- instaurar uma exigência de notificação anual através de um balcão único para todos os dados relativos aos resíduos e adaptar as estatísticas sobre os resíduos às exigências da legislação da UE nesta matéria, procedendo simultaneamente à avaliação comparativa das metodologias nacionais com as normas do Eurostat;
- exigir o estabelecimento de sistemas informatizados de controlo dos dados e de verificação dos dados por terceiros nos Estados-Membros;
- criar um mecanismo de alerta precoce que permita garantir que os Estados-Membros adotem um conjunto adequado de medidas para cumprirem os objetivos de acordo com o calendário previsto;
- definir, para os regimes de responsabilidade alargada dos produtores, condições mínimas de funcionamento, que poderão ser mais bem especificadas a nível nacional ou em documentos de orientação da UE, e promover a utilização de instrumentos económicos nos Estados-Membros; e
- promover o investimento direto em soluções de gestão dos resíduos que se encontrem no topo da hierarquia dos resíduos (prevenção, reutilização e reciclagem).

3.3. Resolver os problemas decorrentes de certos tipos de resíduos

São necessárias abordagens «feitas à medida» para resolver os problemas específicos colocados por certos resíduos e que se prendem com a perda significativa de recursos ou os impactos ambientais.

Prevenção dos resíduos: Como primeira prioridade que afeta todas as fases de uma economia circular, deve garantir-se a geração de menor quantidade de resíduos. Os Estados-Membros adotaram recentemente programas de prevenção dos resíduos, conforme exigido pela Diretiva-Quadro Resíduos, que estão atualmente a ser examinados pela Agência Europeia do Ambiente. Após essa avaliação, a Comissão desenvolverá iniciativas para promover as boas práticas na prevenção dos resíduos na UE.

Lixo marinho: O lixo marinho polui as praias, causa danos na vida marinha e cria um problema de resíduos a longo prazo com custos elevados de limpeza. O 7.º PAA apela ao estabelecimento de um objetivo geral quantitativo de redução à escala da UE, apoiado por medidas apontadas às fontes.

A plena implementação das medidas previstas no pacote legislativo revisto da UE em matéria de resíduos poderá permitir reduções do lixo marinho de 13 % até 2020 e de 27 % até 2030. A fixação de um objetivo de redução específico para 2020 dará um sinal claro aos Estados-Membros que estão atualmente a elaborar medidas para atingirem o «bom estado ambiental» das águas marinhas até ao prazo de 2020 fixado pela Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, e acelerará a elaboração de planos de ação relativos ao lixo marinho no âmbito das quatro Convenções Marítimas Regionais. Outras medidas a nível da UE, que tenham em conta, nomeadamente, os resultados da avaliação em curso da diretiva relativa aos meios portuários de receção de resíduos[27], contribuirão também para a realização do objetivo. Uma segunda fase do objetivo de redução será estabelecida em devido tempo, com base numa análise mais aprofundada do potencial de redução de outras fontes em terra e no mar e tomando em consideração o compromisso assumido na Conferência Rio+20 de reduções significativas do lixo marinho até 2025.

[27] Diretiva 2000/59/CE.

Resíduos de construção e demolição: Os mercados dos materiais reciclados são essenciais para aumentar a taxa de reciclagem dos resíduos de construção e demolição. A conceção dos materiais tendo em vista melhorar a gestão dos resíduos de construção e de demolição, aumentando a reciclabilidade e o teor de materiais reciclados dos materiais de construção, será incluída num quadro de avaliação do desempenho ambiental dos edifícios, conforme referido na Comunicação da Comissão intitulada *Oportunidades para ganhos de eficiência na utilização dos recursos no setor da construção*[28].

Além disso, no âmbito do mecanismo de alerta precoce proposto, o desempenho dos Estados-Membros será monitorizado face ao objetivo de reciclagem de 70 % fixado para 2020. Serão tomadas em consideração medidas como o aumento das taxas de deposição em aterro aplicáveis aos resíduos de construção e de demolição, ou obrigações adicionais de triagem para os grandes estaleiros de demolição, a fim de melhorar a qualidade dos materiais reciclados.

Resíduos de alimentos:

Estima-se que, de todos os alimentos produzidos no mundo, até 30 % são perdidos ou desperdiçados. A Comissão está a pensar apresentar propostas específicas para reduzir o desperdício alimentar.

Resíduos perigosos: A gestão correta dos resíduos perigosos continua a ser um problema, dado que não existem dados sobre o tratamento efetivo de parte deste fluxo de resíduos. Como primeiro passo, serão reforçadas a manutenção de registos e a rastreabilidade através da criação de registos de resíduos perigosos e da identificação das capacidades e dos pontos de estrangulamento dos sistemas de gestão de resíduos perigosos dos Estados-Membros. Estes registos poderão ser progressivamente alargados a outros tipos de resíduos, como já acontece em vários Estados-Membros.

Resíduos de materiais plásticos: Prevê-se um aumento de 5 % da taxa anual de produção de plásticos na UE. Enquanto apenas 24 % dos resíduos de materiais plásticos são reciclados, perto de 50 % são depositados em aterros e o restante é incinerado. A consulta pública sobre os resíduos de materiais plásticos efetuada pela Comissão em 2013[29] aponta para um potencial significativo de utilização mais sustentável dos plásticos e revelou um forte apoio à eliminação da deposição em aterro dos plásticos e a uma melhor conceção dos plásticos e dos produtos de plástico. A recente proposta da Comissão que permite aos Estados-Membros limitarem a utilização de sacos de plástico[30], bem como as propostas apresentadas na presente Comunicação que visam uma maior reciclagem e o abandono da deposição em aterro, constituem passos importantes para melhorar a gestão dos resíduos de materiais plásticos.

Reciclagem de matérias-primas críticas: Embora todas as matérias-primas sejam importantes, as matérias-primas críticas merecem particular atenção, uma vez que a sua produção a nível mundial está concentrada num pequeno número de países, apresentando muitas delas um grau de substituibilidade reduzido e taxas de reciclagem baixas. A Comissão promove a utilização e a reciclagem eficientes das matérias-primas críticas no quadro da iniciativa «Matérias-Primas»[31] e da Parceria Europeia de Inovação sobre Matérias-Primas.

Transferências ilegais de resíduos: A Comissão continuará a atuar no sentido de garantir a conformidade com a legislação da UE aplicável, em especial o Regulamento (CE)

[28] COM(2014) 445
[29] COM(2013) 123.
[30] COM(2013) 761.
[31] COM(2013) 761.

n.º 1013/2006 relativo às transferências de resíduos, com a redação que lhe foi dada recentemente com o objetivo de reforçar as inspeções das transferências de resíduos.

Reciclagem do fósforo: O fósforo é um recurso vital para a produção de alimentos, mas apresenta riscos significativos em termos de segurança do aprovisionamento e a sua utilização corrente gera resíduos e perdas em todas as fases do seu ciclo de vida. Na sequência da Comunicação consultiva sobre a utilização sustentável do fósforo[32], a Comissão está a elaborar um quadro para futuras ações.

Para resolver os problemas decorrentes de certos tipos de resíduos, a Comissão:

propõe, para o **lixo marinho**, um objetivo aspiracional de redução de 30 % até 2020 relativamente aos dez tipos mais comuns de lixo encontrado nas praias, bem como às artes de pesca encontradas no mar, com a lista adaptada a cada uma das quatro regiões marinhas da UE;

prevê a possibilidade de medidas destinadas a estimular os mercados de materiais reciclados derivados de **resíduos de construção e de demolição** e o estabelecimento, a nível da UE, de um quadro comum de avaliação do desempenho ambiental dos edifícios;

propõe que os Estados-Membros elaborem estratégias nacionais de prevenção dos **resíduos alimentares** e envidem esforços para assegurar uma redução de, pelo menos, 30 % até 2025 dos resíduos alimentares nos setores da indústria transformadora, da venda a retalho/distribuição, da hotelaria/restauração e dos agregados familiares;

prevê a criação de um sistema adequado de registo dos **resíduos perigosos** em todos os Estados-Membros;

propõe, para além da sua proposta de redução da utilização de sacos de **plástico** leves, que até 2025 seja proibida a deposição em aterro de plásticos;

propõe que os Estados-Membros incluam nos seus planos nacionais de gestão dos resíduos medidas relativas à recolha e reciclagem de resíduos que contenham quantidades significativas de **matérias-primas críticas**; e

está a considerar a possibilidade de desenvolver um quadro de ação para o **fósforo** a fim de promover a sua reciclagem, fomentar a inovação, melhorar as condições do mercado e inscrever a sua utilização sustentável na legislação da UE em matéria de adubos, alimentos, recursos hídricos e resíduos.

4. Definir um objetivo de eficiência na utilização dos recursos

Os Estados-Membros e o Parlamento Europeu decidiram, no âmbito do 7.º PAA, estabelecer indicadores e definir objetivos em matéria de eficiência na utilização dos recursos e avaliar se seria adequado incluir um objetivo e um indicador central no Semestre Europeu. Na sequência de amplas consultas, a produtividade dos recursos, medida pelo PIB em relação ao consumo de matérias-primas, foi identificada como candidata a um objetivo[33].

[32] COM(2013) 517.

[33] O indicador sobre o consumo de matérias-primas (RMC) é um indicador que mede (em toneladas) a totalidade dos recursos de materiais utilizados na economia, tendo simultaneamente em conta a utilização de recursos integrada nas importações. Atualmente está disponível para a UE e para alguns Estados-Membros. Os países para os quais não existe RMC disponível podem entretanto utilizar o indicador de consumo interno de materiais.

Um objetivo realista para aumentar a produtividade dos recursos, aprovado pela UE e pelos seus Estados-Membros, deve centrar a atenção política e tirar partido do potencial atualmente ignorado de uma economia circular para gerar crescimento sustentável e criar empregos, e aumentar a coerência da política da UE. Será uma forma proporcionada de garantir esta coerência e encorajar a ação.

Segundo as previsões, a UE já deverá aumentar a sua produtividade dos recursos em 15 % entre 2014 e 2030, num cenário de manutenção da situação atual. Recorrendo a políticas inteligentes para promover a transição para uma economia mais circular, conforme defendido pela Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização dos Recursos, será possível duplicar esta taxa. Ao mesmo tempo que contribui significativamente para a dimensão de sustentabilidade do crescimento, o aumento da produtividade dos recursos em 30 % terá também um impacto positivo na criação de emprego e no crescimento do PIB[34].

As empresas beneficiarão com a melhoria da produtividade dos recursos, ganhando competitividade[35]. Os custos dos recursos podem representar uma parte significativa da sua estrutura de custos, devendo os fornecimentos estar disponíveis e ser previsíveis[36]. Haverá ganhos financeiros imediatos, mas também benefícios estratégicos a mais longo prazo, uma vez que a crescente procura a nível mundial aumenta os preços dos recursos e a volatilidade. Por conseguinte, ao tornar-se mais eficiente na utilização dos recursos, a Europa poderá mais facilmente alcançar o seu objetivo de reindustrialização.

Um objetivo para a produtividade dos recursos, embora não vinculativo e estabelecido a nível da UE, incentivará os Estados-Membros que ainda não definiram um objetivo a nível nacional a adotarem medidas que tenham em conta a utilização dos recursos. Conduzirá a medidas mais equilibradas que tenham em conta as consequências económicas, sociais e ambientais mais vastas e supram essa lacuna.

Os Estados-Membros terão liberdade para equilibrar as políticas e ações que são mais vantajosas do ponto de vista económico e ambiental, em consonância com os objetivos políticos mais vastos. Ao fazê-lo, beneficiarão de um leque já comprovado mas não generalizado de boas práticas que poderão adotar e adaptar às suas próprias necessidades e circunstâncias. A revisão da estratégia Europa 2020 está em curso[37], apoiada numa consulta pública destinada a recolher opiniões sobre o seu desenvolvimento. A Comissão considera, por conseguinte, que qualquer decisão sobre a fixação de um objetivo geral para a produtividade dos recursos deve ser tomada no contexto da revisão, depois de ter em conta os resultados da consulta pública e das recomendações da Plataforma Europeia para a eficiência na utilização dos recursos.

A fim de garantir que os responsáveis políticos estejam cientes da situação geral no que diz respeito às repercussões no ambiente decorrentes das atuais pressões sobre os recursos, devem ser tidos em conta outros indicadores, nomeadamente a utilização da água e de recursos finitos do solo. O Eurostat publica desde 2013 um Painel de Avaliação da Eficiência na

[34] SWD (2014) 211.

[35] As partes interessadas preferiram o RMC para medir a utilização de recursos, uma vez que este indicador dá conta da utilização de recursos incorporada não só nos produtos importados como nos fabricados internamente e, por conseguinte, permite comparar de maneira correta os respetivos níveis de eficiência na utilização dos recursos.

[36] Estudos recentes sobre os setores do aço e do alumínio mostram que as matérias-primas representam cerca de 30 a 40 por cento das suas estruturas de custos, mais do que, por exemplo, os custos da mão de obra.

[37] COM(2014) 130 de 19.3.2014: Ponto da situação da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Utilização dos Recursos como parte integrante dos indicadores da Estratégia Europa 2020[38]. Este Painel de Avaliação permite monitorizar a execução do *Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos*, comunicar a ligação entre os recursos e envolver mais as partes interessadas no processo de medição dos progressos societais, para além do que permite o PIB.

Com vista a explorar o potencial de eficiência na utilização dos recursos no contexto do crescimento sustentável:

- a Comissão tomará em conta as recomendações da Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização dos Recursos relativas a um objetivo geral de eficiência, assim como os resultados da consulta pública no âmbito da revisão em curso da estratégia Europa 2020;
- paralelamente, será mais desenvolvido o Painel de Avaliação da Eficiência na Utilização dos Recursos utilizado para monitorizar os indicadores da utilização de outros recursos que não o carbono e os materiais (em particular os solos e da água); e
- os serviços nacionais de estatísticas devem procurar estabelecer uma metodologia comummente aceite dentro do Sistema Estatístico Europeu para calcular o consumo de matérias-primas a nível nacional.

[38] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard.