



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30.07.1996
COM(96) 399 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

relativa à análise da Estratégia Comunitária

para a Gestão dos Resíduos

PROJECTO

de

RESOLUÇÃO DO CONSELHO

relativa à política em matéria de resíduos

(apresentado pela Comissão)

ÍNDICE

Resumo

1. INTRODUÇÃO
2. CONTEXTO
3. OBJECTIVOS
 - 3.1 FILOSOFIA GERAL DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DE GESTÃO DE RESÍDUOS
 - 3.1.1 Hierarquia dos princípios da política de gestão de resíduos
 - 3.1.2 Responsabilidade do produtor
 - 3.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS
 - 3.2.1 Prevenção
 - 3.2.2 Valorização
 - 3.2.3 Eliminação final
 - 3.3 FLUXOS DE RESÍDUOS PRIORITÁRIOS
 - 3.4 TRANSFERÊNCIAS DE RESÍDUOS
4. INSTRUMENTOS
 - 4.1 INSTRUMENTOS REGULAMENTARES
 - 4.2 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS
 - 4.3 ESTATÍSTICAS DE RESÍDUOS
 - 4.4 OUTROS INSTRUMENTOS DE GESTÃO
 - 4.4.1 Implementação, controlo e aplicação das disposições existentes
 - 4.4.2 Planos de gestão
 - 4.4.3 Comités
 - 4.4.4 Análises dos ciclos de vida, balanços ecológicos
5. ACTORES
6. CONCLUSÕES

Resumo

- A presente análise estabelece como **objectivo geral** da política comunitária de gestão de resíduos assegurar um **alto nível de protecção do ambiente sem distorcer o funcionamento do mercado interno**, com vista à **promoção do desenvolvimento sustentável**. Para se alcançar este duplo objectivo, assumem importância fundamental para a análise os seguintes elementos:
 - * um enquadramento jurídico completo e integrado;
 - * definições adequadas de conceitos relacionados com os resíduos;
 - * regras e princípios apropriados: proximidade e auto-suficiência;
 - * dados fiáveis e comparáveis.

- A análise **confirma a hierarquia de princípios** estabelecida no documento de estratégia de 1989, de acordo com a qual **a prevenção da produção de resíduos continua a ser a primeira prioridade, seguida pela valorização e, finalmente, pela eliminação segura**. A escolha entre estas diferentes opções terá de ser feita com base no princípio da melhor solução em termos ambientais tendo em conta os custos económicos e sociais.
 - * No que se refere ao princípio da **prevenção**, devem ser desenvolvidas em especial as seguintes iniciativas: promoção de tecnologias e produtos limpos, redução da perigosidade dos resíduos, estabelecimento de normas técnicas e possivelmente de regras comunitárias para limitar a presença nos produtos de certas substâncias perigosas, promoção de sistemas de reutilização e reciclagem, utilização adequada de instrumentos económicos, balanços ecológicos, sistemas de auditoria ecológica, análises de ciclos de vida e acções de informação e educação do consumidor, bem como o desenvolvimento de um sistema de rotulagem ecológica.
 - * No que se refere ao princípio da **valorização**, deve-se geralmente privilegiar, nos casos em que seja aceitável para o ambiente, a recuperação de materiais relativamente à recuperação de energia, o que reflecte o maior efeito que a recuperação de materiais, e não a recuperação de energia, tem sobre a prevenção dos resíduos.
 - * Relativamente à **eliminação final**, importa evitar tanto quanto possível a incineração sem recuperação de energia. Os despejos incontrolados de resíduos e as zonas contaminadas são dois problemas que requerem acções especiais e incisivas a diferentes níveis.

- A estratégia coloca a questão da **responsabilidade do produtor**. Considerando o ciclo de vida de um produto, do fabrico até ao fim da sua vida útil, os produtores, fornecedores de matérias-primas, distribuidores, consumidores e autoridades públicas têm responsabilidades específicas na gestão dos resíduos. É ao fabricante do produto, no entanto, que cabe o papel dominante, uma vez que é ele que toma as decisões fulcrais relativas ao produto, que são em grande medida determinantes do seu potencial em termos de gestão de resíduos. Este princípio será consequentemente integrado em futuras medidas, numa base casuística, tendo em conta as responsabilidades específicas dos diferentes operadores económicos.
- Da estratégia revista do programa relativo aos **fluxos de resíduos prioritários** ressalta que a abordagem adoptada não teve o êxito necessário para substituir a fase preparatória tradicional do processo decisório institucional; assim, em princípio não serão iniciados novos projectos específicos, optando-se por analisar, numa base casuística, os fluxos de resíduos e de materiais.
- A estratégia reafirma a necessidade de um controlo adequado das **transferências de resíduos** no quadro jurídico definido pelo Regulamento (CEE) n° 259/93. Deve dar-se atenção particular à consecução do duplo objectivo de assegurar um alto nível de protecção do ambiente sem distorcer o funcionamento do mercado interno. É necessário aplicar correctamente os princípios da proximidade e da auto-suficiência, os quais implicam que os resíduos sejam eliminados numa das instalações apropriadas mais próximas e que os resíduos produzidos na Comunidade não sejam eliminados fora dela. No entanto esses princípios aplicam-se apenas aos resíduos destinados a eliminação e não aos destinados a valorização.
- O novo documento inclui um capítulo sobre os **instrumentos** a utilizar, aos diferentes níveis, para se alcançarem os objectivos fixados pela estratégia, nomeadamente instrumentos regulamentares e económicos, estatísticas de resíduos fiáveis e comparáveis e outros instrumentos de gestão como os planos de gestão de resíduos, a aplicação adequada da legislação e a utilização imparcial de análises dos ciclos de vida e de balanços ecológicos.
- No que respeita aos **actores**, a estratégia reconhece a necessidade de um papel activo dos operadores económicos na consecução nos objectivos da política de resíduos. Estes não poderão, de facto, ser alcançados sem a participação das autoridades públicas, das empresas públicas e privadas, das organizações de defesa do ambiente e, em particular, das pessoas enquanto cidadãos e consumidores.

1. INTRODUÇÃO

1. Os resíduos são uma forma de poluição que suscita uma preocupação crescente. No entanto, uma política de gestão de resíduos correcta e bem planeada pode contribuir para a conservação dos recursos naturais, que rareiam, e para a protecção da qualidade do ambiente, e dessa forma contribuir também de forma eficaz para o desenvolvimento sustentável.
2. Em Setembro de 1989, a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma comunicação sobre a estratégia comunitária para a gestão dos resíduos (SEC(89)934 final, de 18.9.89). O Conselho e o Parlamento aprovaram essa estratégia nas suas resoluções de 7 de Maio de 1990 (JO C n° 122/2, 18.5.90) e de 19 de Fevereiro de 1991 (JO C n° 72/34, 18.3.91) respectivamente. O Parlamento advogou ainda, numa segunda resolução datada de 22 de Abril de 1994, a necessidade de se desenvolver ainda mais a estratégia comunitária de gestão dos resíduos (JO n° C 128/471, 9.5.94).
3. O objectivo da presente comunicação sobre a estratégia comunitária para a gestão dos resíduos é analisar a comunicação da Comissão de 1989 e adaptá-la às necessidades dos próximos cinco anos¹. De facto, desde 1989 registaram-se ocorrências e surgiram factores muito importantes, que influenciaram a atitude das administrações nacionais e comunitárias e dos operadores económicos relativamente aos resíduos. Isso implica que a Comissão reafirme e/ou adapte os princípios que nortearão a sua política de resíduos.
4. Em primeiro lugar, a Comunidade adoptou um conjunto de novos instrumentos jurídicos no sector dos resíduos. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça proferiu vários acórdãos em processos ligados aos resíduos, os quais ajudam a orientar as medidas nacionais e comunitárias de gestão de resíduos. Acresce que o Tratado da União Europeia e a adopção do 5º programa de acção para o ambiente, actualmente em processo de revisão, definiram o quadro em que se inscrevem as actividades de gestão de resíduos na Comunidade Europeia. Também os factores económicos, sociais, técnicos e ambientais evoluíram e influenciaram fortemente a política de gestão de resíduos. Além disso, a União Europeia prepara-se para o alargamento aos países candidatos da Europa Central e Oriental, bem como a Chipre e Malta. Finalmente, a nível internacional, o relatório da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento (Agenda 21) e a celebração da Convenção de Basileia relativa ao controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação sublinham a necessidade de limitar e/ou minimizar a produção de resíduos perigosos e de os gerir de modo a evitar que prejudiquem a saúde e o ambiente.

¹ A análise não engloba os resíduos radioactivos.

5. Sete anos decorridos desde a primeira comunicação relativa à estratégia de gestão de resíduos, afigura-se adequado informar o Parlamento Europeu e o Conselho, bem como o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, as autoridades públicas, os operadores económicos e as organizações de defesa do ambiente e dos consumidores da análise da estratégia para a gestão dos resíduos de 1989. A Comissão adoptou recentemente e transmitiu ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas desde a adopção da primeira comunicação (COM(95)522 final de 8.11.95).
6. Ao aplicar a presente comunicação, devem ter-se em conta as obrigações da Comunidade em matéria de direito internacional, nomeadamente no que respeita ao comércio, bem como os princípios que regem as restantes políticas comunitárias.

2. CONTEXTO

7. Os resíduos são algo de material. A Comunidade Europeia criou um mercado interno em que as fronteiras nacionais deixam de ser fronteiras económicas e em que a livre circulação de mercadorias assume importância fundamental. Os Estados-membros têm a obrigação, quando aplicam e interpretam o direito comunitário, de respeitar as disposições do Tratado CE, nomeadamente as relativas à livre circulação de mercadorias consagradas nos artigos 30º a 36º, nas regras e práticas administrativas nacionais. O Tribunal de Justiça determinou que, para efeitos do Tratado, o termo "mercadorias" diz respeito a todas as mercadorias, qualquer que seja o seu valor, natureza, características e finalidade. Nesse contexto, os resíduos devem ser considerados mercadorias para efeitos do artigo 30º (processo C-2/290, Comissão v. Bélgica), independentemente de se destinarem à reutilização, reciclagem ou eliminação. No entanto, o Tribunal de Justiça constatou que os resíduos são mercadorias de natureza específica, que podem constituir um risco para o ambiente e que portanto, à luz dos artigos 30º a 36º e com base no princípio segundo o qual os prejuízos para o ambiente devem ser prioritariamente corrigidos na fonte, a livre circulação de resíduos poderá ser limitada por razões de protecção ambiental em conformidade com a legislação existente.
8. A fim de contribuir para esse efeito, a estratégia para a gestão de resíduos de 1989 incluía alguns elementos do princípio da proximidade, de acordo com o qual os resíduos devem ser eliminados "numa das instalações apropriadas mais próximas". Era ainda declarado nessa estratégia o princípio da auto-suficiência na eliminação de resíduos, aplicável antes de mais à Comunidade no seu todo, reflectindo a noção geral de que os resíduos produzidos na Comunidade não devem ser eliminados fora dela. A legislação aprovada desde então respeita devidamente estes princípios ao aplicá-los à eliminação de todos os resíduos, sem que contudo sejam aplicáveis à valorização de resíduos.
9. Alguns Estados-membros aplicaram no passado os princípios da proximidade e da auto-suficiência, dos quais dependiam, em grande medida, o estabelecimento e manutenção de sistemas sustentáveis de gestão de resíduos. A Comissão considera que essas considerações e práticas nacionais podem ter um papel válido a desempenhar desde que sejam cumpridas as disposições do Tratado e respeitados, quando aplicáveis, os princípios do mercado interno.
10. A legislação comunitária relativa aos resíduos tem procurado estabelecer um equilíbrio entre a necessidade de assegurar, por um lado, um alto nível de protecção do ambiente - como exige o artigo 130º-R do Tratado CE - e, por outro, a necessidade de um nível adequado de regulamentação para garantir o bom funcionamento do mercado interno. Isso permitiria a actividade dos operadores económicos na Comunidade, criando simultaneamente nestas condições de igualdade para o sector dos resíduos pelo estabelecimento de regras comuns, sem prejuízo do direito legítimo dos Estados-membros de definirem e aplicarem as suas próprias políticas e medidas nacionais de gestão de resíduos. Esta diversidade de objectivos traduz-se no facto de algumas das directivas comunitárias relativas aos resíduos se basearem no artigo 100º-A do Tratado CE enquanto outras tomam como base jurídica o artigo 130º-S. A presente estratégia propõe-se contribuir, no que ao sector dos resíduos diz respeito, para um alto nível de protecção do ambiente num quadro de mercado interno. A Comissão está determinada a alcançar esse objectivo e apela a todas as partes interessadas para que a apoiem nos seus esforços.

11. O objectivo da política de ambiente comunitária é assegurar um alto nível de protecção. Logo, as emissões das diferentes instalações para o ambiente (ar, águas, solo) devem ser reduzidas tanto quanto possível e do modo mais rentável. Uma determinada emissão tem o mesmo potencial de impacto ambiental, qualquer que seja o processo de emissão. Consequentemente, não há razão para estabelecer normas diferentes para os diferentes sectores (instalações industriais ou instalações de tratamento de resíduos) se as matérias-primas e os processos forem comparáveis. As mesmas normas estritas deverão, em princípio, aplicar-se aos resíduos, quer estes sejam tratados em instalações industriais ou em instalações de tratamento (valorização ou eliminação). O trabalho futuro da Comissão terá esse objectivo. Haverá ainda que assegurar que as normas estabelecidas para limitar as emissões para um determinado meio (ar, águas ou solo) não originem um aumento de emissões para outros meios. Esta filosofia básica, consignada na directiva relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (IPPC) das instalações industriais, incluindo instalações de tratamento de resíduos, deve nortear toda e qualquer estratégia comunitária para os resíduos.
12. A Comissão está convencida de que apenas a aplicação de normas ambientais estritas em todas as instalações de gestão de resíduos pode ajudar a superar as reticências da população, que se revelam na síndrome "no meu quintal, não".
13. O debate sobre a distinção entre resíduos e mercadorias dura há quase vinte anos. Não se encontrou ainda uma definição satisfatória para determinar quando um material se torna resíduo e quando um resíduo se torna de novo uma mercadoria. Uma das soluções defendidas considera que um resíduo é uma mercadoria quando tem valor comercial. Esta ideia não se coaduna nem com a definição comunitária de resíduos nem com o parecer do Tribunal de Justiça, que especificou que a definição de resíduos é independente do valor comercial que o objecto descartado possa ter e declarou os resíduos sem valor comercial mercadorias para efeitos do artigo 30º do Tratado CE, embora de natureza particular. Apesar da dificuldade intrínseca desta questão, as suas implicações práticas obrigam a esforços redobrados de todas as partes interessadas, nomeadamente as organizações internacionais, no sentido de encontrar tal definição.
14. As definições de "resíduos" e de "resíduos perigosos" que figuram nas Directivas 75/442/CEE, conforme alterada pela Directiva 91/156/CEE, e 91/689/CEE do Conselho não permitiram dar resposta a todos os casos problemáticos surgidos em relação à distinção entre resíduos e mercadorias. Contribuíram, no entanto, para o duplo objectivo da protecção do ambiente e do funcionamento de um mercado interno.
15. Ao aplicarem a legislação comunitária os Estados-membros adoptaram noções diferentes de resíduo e de resíduo perigoso, e estabeleceram listas de resíduos distintas. A Comissão considera portanto que os objectivos atrás mencionados só serão alcançados se todos os Estados-membros incorporarem as definições comunitárias de resíduo e de resíduo perigoso e as respectivas listas na legislação nacional. Evitar-se-ia assim a utilização de terminologia muito díspar - resíduos industriais, resíduos finais, matérias-primas secundárias, resíduos especiais, etc. - que apenas dificulta a tarefa dos operadores económicos e das administrações. Ao mesmo tempo, haveria apenas, em princípio, uma única lista de "resíduos" e de "resíduos perigosos" para toda a Comunidade, situação que melhoraria consideravelmente, para todos os interessados, a transparência, a capacidade de planeamento e a segurança económica.

No âmbito da estratégia de pré-adesão, dar-se-á especial atenção aos países da Europa Central e Oriental que se preparam para se tornarem membros da União. Além da harmonização da legislação dos países em causa com a legislação comunitária, devem reforçar-se as medidas destinadas a assegurar a aplicação da referida legislação harmonizada.

16. Os Estados-membros que consideram que as listas não abarcam completa ou correctamente os diferentes "resíduos" ou "resíduos perigosos" têm presentemente o direito de adoptar ou conservar disposições nacionais mais severas; note-se, além disso, que resíduos que não figurem na lista comunitária podem estar abrangidos por outras disposições legislativas comunitárias. As disposições nacionais devem, contudo, ser notificadas à Comissão. Para a adaptação das listas CE a novos requisitos existe um procedimento de comitologia específico e simplificado.
17. De acordo com uma publicação recente, "Europe's Environment: *Statistical Compendium for the Dobris Assessment*", em 1990 a quantidade total de resíduos produzidos nos 15 Estados-membros elevava-se a cerca de 910 milhões de toneladas (excluindo os resíduos agrícolas), dos quais 22 milhões correspondiam a resíduos perigosos. O potencial impacto ambiental de tais quantidades é enorme. É no entanto extremamente difícil, para não dizer impossível, traçar um panorama global coerente da situação em diferentes países num período determinado que possa indiciar tendências claras quanto aos aspectos quantitativos dos resíduos relativamente aos últimos dez anos. Para antes de 1985 há poucos dados disponíveis, sendo os dados mais recentes fragmentários e difíceis de comparar ou agregar. Isto reflecte a falta, a nível da Comunidade, de uma recolha sistemática de dados com alcance, cobertura, definições e nomenclatura harmonizadas e uniformes. O problema dos dados estatísticos será abordado com maior pormenor no capítulo 4.3.

3. OBJECTIVOS

3.1 FILOSOFIA GERAL DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DE GESTÃO DE RESÍDUOS

3.1.1 Hierarquia dos princípios da política de gestão de resíduos

18. Pese embora a sua importância para qualquer política de gestão de resíduos, a valorização e eliminação de resíduos não são os elementos essenciais dessa política. A produção de resíduos é, com efeito, uma forma de poluição e também um desperdício de recursos. O objectivo central de uma política comunitária de gestão de resíduos baseada nos princípios da precaução e da prevenção deve ser, pois, limitar a produção de resíduos e, além disso, reduzir a quantidade de matérias perigosas presentes nos resíduos, com o que se evitam simultaneamente riscos para a saúde humana e para o ambiente. A longo prazo, tal política exige que os problemas relacionados com os resíduos sejam considerados logo na fase da produção, ajudando assim a promover o desenvolvimento sustentável.
19. O conceito de valorização tem de ser considerado na sua tripla dimensão: reutilização, reciclagem e recuperação de energia. Os resíduos cuja produção é impossível de evitar devem ser valorizados por um destes métodos. A eliminação final deve ser segura e restringir-se aos resíduos para os quais não haja possibilidade de valorização.
20. A Comissão reafirma, conseqüentemente, a hierarquia de princípios estabelecida no documento de estratégia de 1989, de acordo com a qual a prevenção da produção de resíduos é a primeira prioridade, seguida pela valorização e finalmente pela eliminação segura. Esta hierarquia deve, obviamente, ser aplicada com uma certa flexibilidade. A escolha entre as diferentes opções tem de ser feita com base no princípio da melhor solução em termos ambientais tendo em conta os custos económicos e sociais. Uma estratégia de gestão de resíduos consistente deve fazer uso de técnicas analíticas e de decisão, analisando as vantagens e custos para o ambiente da acção ou inacção. No entanto, a Comissão considera que de qualquer forma a prevenção da produção de resíduos deve ser considerada preferível em relação a qualquer outra solução.
21. A este respeito pode revelar-se útil a metodologia da internalização dos custos externos (ambientais). Os custos externos são os custos dos recursos naturais e materiais ainda não repercutidos nos preços de mercado e os custos (danos) em termos de qualidade do ambiente gerados pelo ciclo dos produtos, incluindo a gestão dos fluxos de resíduos. Avaliar em termos pecuniários estes elementos de custo externo e internalizá-los no preço dos produtos nas várias fases dos seus ciclos de vida introduziria, em princípio, através dos mecanismos do mercado, um sistema de gestão de resíduos económica e ambientalmente óptimo. Na prática, há dificuldades concretas que limitam, de momento, a aplicação de uma estratégia geral de internalização.

22. A Comissão irá continuar a promover esta hierarquia nos próximos anos, criando instrumentos jurídicos, económicos e administrativos que possibilitem a aplicação desses princípios em toda a Comunidade.
23. Com o objectivo de reduzir substancialmente a quantidade de resíduos produzida e também, em termos gerais, de cumprir objectivos de valorização de resíduos mais ambiciosos, a Comissão apresentará propostas em áreas nas quais se possam fixar objectivos quantitativos a nível comunitário. Nesse contexto, será muito importante garantir que as quantidades de resíduos produzidas pelos diferentes processos industriais são devidamente controladas e apresentadas, de forma a que se possa avaliar a eficácia das diferentes medidas. Para além disso, encorajam-se os operadores económicos a estabelecerem, ao nível de cada unidade de produção, objectivos quantitativos de redução da produção de resíduos e da sua valorização. Finalmente, existe um elevado potencial de redução da produção de resíduos municipais e sua valorização de um modo mais sustentável, para o que serão estabelecidos novos objectivos.

3.1.2 Responsabilidade do produtor

24. Uma política preventiva, destinada a limitar a produção de resíduos, deve começar no produto e no processo de produção. Os problemas da gestão dos resíduos devem ser cabalmente considerados a partir da fase de projecto e concepção do produto. Para ser eficaz, essa política deve abarcar todas as fases do ciclo de vida de um produto, da produção e utilização à recolha e reutilização, reciclagem ou eliminação final.
25. No passado, o conceito da gestão de resíduos implicava que os custos e a responsabilidade pelo destino a dar aos produtos tornados resíduos recaíssem sobre o ambiente ou sobre o contribuinte. Esta óptica não é compatível com os princípios consagrados no artigo 130º-R do Tratado CE, em particular os princípios da precaução e da prevenção, do poluidor-pagador e da correcção dos danos ambientais na fonte.
26. Estes princípios básicos visam fechar o ciclo de vida das substâncias, componentes e produtos, desde a produção e vida útil até que se tornam resíduos. Tal objectivo apenas pode ser alcançado se a responsabilidade incumbir aos operadores económicos, que são quem pode contribuir mais eficazmente para a protecção, conservação e melhoramento da qualidade do ambiente.

27. Considerando o ciclo de vida de um produto, desde o fabrico até ao fim da vida útil, os produtores, fornecedores de matérias-primas, distribuidores, consumidores e autoridades públicas têm responsabilidades específicas na gestão dos resíduos. É ao fabricante do produto, no entanto, que cabe o papel dominante, uma vez que é ele que toma as decisões fulcrais relativas ao potencial de gestão enquanto resíduo do seu produto, nomeadamente em relação ao projecto, concepção, materiais a utilizar, composição e finalmente comercialização. O fabricante dispõe, pois, dos meios para limitar a produção de resíduos, pela utilização judiciosa de recursos naturais, matérias-primas renováveis e materiais não-perigosos, e para conceber produtos que possam ser reutilizados ou recuperados. A marcação, a rotulagem, a publicação de instruções de utilização e de fichas técnicas podem contribuir para este objectivo.
28. Esta óptica é consentânea com o conceito de responsabilidade partilhada proposto no 5º programa de acção em matéria de ambiente. Está subjacente neste conceito, com efeito, que o progresso das políticas ambientais só é possível quando todos os intervenientes actuam de forma coerente.
29. A Comissão tenciona integrar e pôr em prática os princípios atrás mencionados, numa base casuística, em todas as medidas futuras que vier a propor ou a adoptar no sector dos resíduos, tendo em conta as responsabilidades específicas dos diferentes operadores económicos.

3.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

3.2.1 Prevenção

30. O impacto ambiental de um produto ou instalação não se limita à produção de resíduos. Consequentemente, o impacto de um determinado material sobre o ambiente deve ser avaliado durante todo o seu ciclo de vida. A carga ambiental deverá normalmente ser determinada, portanto, utilizando abordagens do tipo "do berço à cova", isto é, avaliando o impacto de todo o processo, da extracção de matérias-primas à transformação, transporte, utilização e tratamento como resíduos. O propósito de tal abordagem é, por um lado, a conservação das matérias-primas e da energia e, por outro, a redução da produção de resíduos e em particular da perigosidade destes. A longo prazo, deverá apontar-se para uma maior desmaterialização dos processos, produtos e serviços.
31. Não existem ainda métodos suficientemente consolidados para analisar o ciclo de vida dos produtos. Todavia, na sequência de progressos vários, esses métodos deverão, no futuro, revelar-se muito úteis para o planeamento estratégico em matéria de resíduos.

32. No documento de estratégia de 1989 indicava-se que a prevenção da produção de resíduos deveria ser assegurada fundamentalmente pela utilização de tecnologias limpas nos processos de produção e por uma acção dirigida aos produtos, para o que se propunha a introdução de um sistema de rotulagem ecológica a nível da Comunidade.
33. É inegável que os resultados obtidos pela Comunidade na prevenção da produção de resíduos são insatisfatórios. De facto, em média, a quantidade de resíduos tem continuado a aumentar.
34. A Comissão irá continuar a promover as tecnologias limpas no quadro dos diferentes instrumentos de financiamento disponíveis (p.ex. LIFE, programa ambiente e clima, programa tecnologias industriais e dos materiais) e a influenciar, sempre que possível, a sua utilização por parte dos Estados-membros e dos operadores económicos, por exemplo através de instrumentos como a proposta de directiva relativa à prevenção e controlo integrados da poluição. A Comissão tentará reforçar a componente ambiental das normas técnicas no quadro do Comité Europeu de Normalização (CEN), para assegurar que as normas para os produtos já tenham em conta os problemas que se colocarão quando os produtos chegam ao fim da sua vida útil. A Comissão irá igualmente promover e favorecer a reutilização e a reciclagem, sempre que tal seja economicamente viável e aceitável para o ambiente, uma vez que reduzem a necessidade de novos produtos e, conseqüentemente, a produção de mais (futuros) resíduos.
35. Em certos casos, a prevenção da produção de resíduos poderá exigir regras comunitárias para limitar a presença de metais pesados nos produtos ou processos de produção ou para proibir determinadas substâncias, a fim de limitar, numa fase ulterior, a produção de resíduos perigosos. Poderá ser esse o caso quando nem a reutilização nem a valorização nem a eliminação em condições de segurança forem opções aceitáveis em termos ambientais.
36. O elemento preço é, obviamente, importante para incentivar a prevenção da produção de resíduos. Quando o preço dos recursos naturais é baixo, geram-se mais resíduos; analogamente, quando o preço da eliminação de resíduos é significativo, os produtores de resíduos tenderão a evitar tais custos reduzindo a produção de resíduos. Por último, o recurso a instrumentos económicos, como onerar os produtos não reutilizáveis ou recicláveis, é outro método utilizado por alguns Estados-membros para orientar as preferências dos consumidores para outros produtos. A Comissão procurará promover o recurso a instrumentos económicos no sector dos resíduos, em conformidade com as regras do mercado interno.
37. Outro meio de contribuir para a prevenção da produção de resíduos é o sistema de auditoria ecológica para os operadores económicos, que aumenta a sensibilização para as quantidades de resíduos produzidas constituindo, portanto, um incentivo à formulação de estratégias de prevenção. O regulamento comunitário relativo às auditorias ecológicas constitui um instrumento de base em que os Estados-membros se podem inspirar. Esse regulamento pode ainda ser utilizado no domínio da gestão dos resíduos para promover os produtos que geram menos resíduos. No que diz respeito a estes instrumentos reconhece-se, todavia, que há que ter em conta os problemas particulares das pequenas e médias empresas.

38. Em termos gerais, poderão realizar-se progressos assinaláveis a nível da produção de resíduos incentivando os consumidores a adquirirem produtos menos poluentes, fabricados com materiais reciclados ou que possam ser, eles próprios, reutilizados ou reciclados.
39. A Comissão continuará, a nível comunitário, a estabelecer um quadro jurídico e institucional que promova a prevenção da produção de resíduos. No entanto, o êxito de tal estratégia depende também da determinação dos Estados-membros, dos operadores económicos e dos consumidores. É necessário um esforço conjunto das autoridades locais, regionais, nacionais e comunitárias para demonstrar que a prevenção da produção de resíduos é algo que compensa, em termos de preços, de satisfação e ainda de protecção do ambiente.

3.2.2 Valorização

40. A valorização dos resíduos constitui o âmago de qualquer política de gestão sustentável dos resíduos. Assim, quando não se pode evitar a produção de resíduos, deve proceder-se à respectiva valorização mediante a recuperação de materiais ou de energia.
41. A reutilização de um produto deve merecer maior encorajamento, nos casos em que seja aceitável para o ambiente, uma vez que contribui para limitar a produção de resíduos. Além disso, os resíduos podem ser valorizados fundamentalmente por recuperação dos materiais, que consiste em reprocessar a totalidade ou parte dos materiais presentes nos resíduos para fabricar novos produtos, ou por recuperação de energia, em que é produzida energia utilizando os resíduos como combustível.
42. A recuperação de materiais implica a triagem dos resíduos na fonte. Os utilizadores finais e os consumidores são, assim, envolvidos na cadeia de gestão dos resíduos, tornando-se mais conscientes da necessidade e das formas de reduzir a produção de resíduos. Com efeito, são os utilizadores finais e os consumidores que devem triar os resíduos antes da sua eliminação de modo a reintroduzir os recicláveis no ciclo de produção. Além disso, as estratégias energéticas dependentes da disponibilidade de resíduos não devem ser prejudiciais para os princípios da prevenção e da recuperação de materiais. Em muitos casos, pode efectivamente considerar-se que conservando a estrutura material dos resíduos valorizáveis será possível minimizar a quantidade suplementar de materiais e de energia necessárias para produzir um novo produto. Por outro lado, a recuperação de materiais responde às preocupações relativas às emissões das instalações de incineração de resíduos.

Tendo em conta o que precede, deve em geral dar-se preferência à recuperação de materiais relativamente à recuperação de energia, quando aceitável para o ambiente. Esta regra baseia-se no facto de a recuperação de materiais apresentar um maior impacto na prevenção da produção de resíduos em comparação com a recuperação de energia. Todavia, devem ter-se em conta os aspectos ambientais, económicos e científicos de cada opção. Em determinados casos, a análise destes aspectos poderá dar preferência à recuperação de energia.

Recuperação de materiais

43. No que se refere à recuperação de materiais, parece razoável afirmar que a complexidade dos produtos, em termos de composição e estrutura materiais, tem aumentado consideravelmente. A indústria da reciclagem caracteriza-se em geral, todavia, por tratar apenas produtos simples. Afigura-se, pois, importante desenvolver uma indústria de reciclagem assente em métodos e tecnologias modernos, que possibilitem um reprocessamento economicamente viável de produtos descartados.
44. Deve estabelecer-se uma ligação mais estreita entre os operadores económicos da cadeia da produção e distribuição, para melhorar e promover a possibilidade de reciclagem de materiais e produtos. Em particular, os materiais utilizados devem ser facilmente separáveis e compatíveis quando reciclados e os produtos concebidos de modo a facilitar a separação dos seus componentes.
45. Encontrar saídas para os materiais e produtos provenientes da reciclagem é também algo que deve ser incentivado em toda a Comunidade. Para isso, os operadores económicos e os consumidores terão de estar convencidos de que os materiais e produtos provenientes parcial ou totalmente da reciclagem satisfazem as mesmas normas sanitárias, de segurança e ambientais que os produtos "novos". Os contratos públicos podem ter papel importante na promoção dos produtos reciclados.

Recuperação de energia

46. A valorização energética de resíduos tem vindo a ganhar importância enquanto fonte de energia renovável, mas subsistem problemas consideráveis. Alguns Estados-membros adoptaram definições diversas no que respeita à incineração com ou sem recuperação de energia. Deste modo, a Comissão prevê a adopção de acções complementares destinadas a clarificar as definições no domínio em causa. No futuro, poderá ser necessário ponderar o eventual estabelecimento de requisitos de qualidade comunitários para definir em que casos a incineração deve ser considerada valorização ou eliminação. Aliás, no que se refere à terminologia, o termo "reciclagem" deve ser aplicado apenas à recuperação de materiais e, como já foi especificado na Directiva 94/62/CE do Conselho relativamente às embalagens e resíduos de embalagens, não deve incluir a valorização energética.
47. As operações de recuperação de energia devem ser realizadas de forma a garantir a mais eficaz possível utilização da energia produzida. Por conseguinte, haverá que ponderar a eventualidade de apenas considerar resíduos destinados a valorização energética os que proporcionem um saldo energético positivo.
48. As emissões das instalações de recuperação de energia devem ser minimizadas e conformes com a regulamentação comunitária; deverá prestar-se especial atenção às instalações que originalmente não estavam destinadas a utilizar resíduos como combustível de substituição. A incineração deve ser efectuada em todas as instalações de modo a que os resíduos de materiais possam ser eliminados de forma aceitável para o ambiente.

3.2.3 Eliminação final

49. A eliminação final de resíduos tem lugar fundamentalmente através de incineração sem recuperação de energia e de deposição em aterro. Por vezes, o afundamento ou descarga de resíduos no mar também são considerados uma opção. Em consonância com várias convenções internacionais, a Comissão considera que a descarga de resíduos no mar ou no fundo marinho não é uma opção desejável e deve ser evitada. Isto aplica-se a todos os tipos de resíduos, incluindo navios retirados do serviço e outros objectos volumosos.
50. Em conformidade com a Directiva 75/442/CEE, os Estados-membros devem tomar as medidas necessárias para o estabelecimento de uma rede integrada de instalações de eliminação de resíduos que lhe permita à Comunidade tornar-se auto-suficiente. Os planos de gestão de resíduos, que todos os Estados-membros têm de preparar, contribuirão inegavelmente para o estabelecimento progressivo desta rede comunitária.
51. O custo da eliminação dos resíduos nem sempre reflecte o custo real dos prejuízos causados ao ambiente. Assim, nem sempre são tidos em conta os custos do ciclo total de vida de um aterro (cem anos ou mais). Preços de eliminação baixos desencorajam a valorização e o pré-tratamento dos resíduos. Deste modo, os Estados-membros deverão, a longo prazo, assegurar uma maior transparência dos preços das referidas operações. Trata-se, em particular, de fazer com que o preço reflecta fielmente os custos reais da eliminação, tendo em conta, nomeadamente, o encerramento e o controlo pós-encerramento de um aterro. Restabelecer-se-ia, assim, o equilíbrio entre os custos das operações de eliminação dos resíduos, que actualmente tendem a ser demasiado baixos, e os custos de outras formas de eliminação, nomeadamente a valorização em condições aceitáveis para o ambiente, que são relativamente elevados.
52. A incineração de resíduos reduz o volume de resíduos. No entanto, a incineração sem recuperação de energia não contribui para a conservação de recursos. Consequentemente, deve promover-se a recuperação de energia em todas as instalações em que se procede à incineração de resíduos. Nestas, a emissão de poluentes, particularmente metais pesados, dioxinas e furanos, deve ser reduzida ao mínimo; é necessária uma fiscalização apertada destas instalações quanto ao cumprimento da regulamentação em vigor e, nomeadamente, da Directiva 94/67/CE, recentemente adoptada. Mais uma vez, requerem especial atenção as instalações originalmente não destinadas à incineração de resíduos.
53. A deposição de resíduos em aterros deve, em princípio, ser considerada a última - e a menos boa - solução. A deposição em aterro, sobretudo quando se consideram os seus efeitos a longo prazo, tem um impacto ambiental negativo. Isto não quer dizer que, em determinados casos, a deposição não constitua a única solução razoável de eliminação de resíduos. No entanto, as estratégias de gestão de resíduos devem incidir na prevenção e, na impossibilidade desta, na minimização das quantidades de resíduos a depositar em aterro, mediante, em particular, a prevenção da produção de resíduos e a valorização. Os resíduos devem igualmente ser submetidos a triagem e/ou pré-tratamento antes da sua deposição, a fim de reduzir as quantidades e/ou eliminar os resíduos perigosos. A Comissão considera que, a médio prazo, apenas devem ser aceites nos aterros os resíduos para que não há possibilidades de valorização e os resíduos inertes.

54. No seguimento da rejeição da posição comum do Conselho sobre uma directiva relativa aos aterros por parte do Parlamento Europeu, a Comissão irá apresentar em breve uma nova proposta que fixará requisitos severos para o licenciamento de aterros. A directiva será aplicada nos Estados-membros de forma gradual e deverá possibilitar uma melhor protecção do ambiente contra os riscos de poluição e outros associados aos aterros. Nos próximos anos, a Comissão assegurará a aplicação cabal da directiva.
55. Os locais contaminados tais como aterros antigos, lixeiras clandestinas, instalações industriais e militares abandonadas apresentam um elevado potencial de danos para o ambiente. Estes sítios devem ser objecto de especial atenção, devendo envidar-se esforços tendo em vista a respectiva descontaminação. Deverá também conceder-se especial atenção às minas desactivadas e outros sítios subterrâneos, em que a armazenagem permanente de resíduos pode apresentar riscos para o ambiente idênticos ou mesmo superiores à deposição em aterro vulgar.
56. Alguns Estados-membros puseram já em prática medidas de saneamento dos sítios contaminados, que muitas vezes se revelam dispendiosas e complexas. A Comissão considera que a identificação e recuperação dos sítios contaminados é fundamentalmente tarefa dos Estados-membros, que deverão igualmente determinar até que ponto o princípio do poluidor-pagador se deve aplicar em tais casos. Futuramente, deverá proceder-se a um intercâmbio de experiências, conhecimentos e tecnologias de descontaminação entre os Estados-membros. Esta questão poderá revestir particular importância na Europa Central e Oriental.

3.3 FLUXOS DE RESÍDUOS PRIORITÁRIOS

57. No seguimento da resolução do Conselho de 7 de Maio de 1990, que apelava para acções à escala comunitária destinadas a tipos específicos de resíduos, a Comissão elaborou um programa relativo aos fluxos de resíduos prioritários. A acção centrava-se nos pneus usados, nos veículos retirados da circulação, nos resíduos hospitalares, nos resíduos de construções e demolições e nos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos.
58. A metodologia de trabalho inspirava-se na experiência holandesa, que resultara na celebração de convénios relativos a tipos específicos de resíduos; esses convénios são acordos entre o governo, os operadores económicos e, eventualmente, organizações não-governamentais que acordam cumprir metas de redução ou valorização de resíduos fixadas pelo governo. No entanto, a nível da CE não se estabeleceram quaisquer metas. Os grupos de trabalho incluíam representantes dos governos nacionais, serviços da Comissão, produtores de matérias-primas, fabricantes, retalhistas, associações de defesa do ambiente e do consumidor, etc..

59. A ideia inicial de obter o consenso dos participantes sobre objectivos quantitativos para os diferentes fluxos de resíduos só se concretizou parcialmente. Este malogro pode explicar-se por várias razões, nomeadamente a inexistência de estatísticas quantitativas e qualitativas adequadas dos resíduos em causa a nível comunitário e do seu impacto ambiental, o desequilíbrio entre as partes no que diz respeito à disposição para discutirem todos os aspectos da gestão de resíduos e implicações dos fluxos, a falta ou a insuficiência de metodologias de avaliação dos aspectos económicos que permitissem avaliar os custos/benefícios em termos ambientais da gestão de resíduos e a inexistência de mandatos para os representantes dos Estados-membros, empresas e ONG negociarem, aceitarem e acordarem determinadas decisões.
60. Relativamente aos projectos no domínio dos fluxos de resíduos prioritários, a conclusão geral a tirar é que contribuíram para um melhor conhecimento e informação sobre os vários fluxos de resíduos e as soluções possíveis, nomeadamente uma melhor concepção dos produtos e dos processos de produção. Esta abordagem nem sempre teve, no entanto, o êxito necessário para poder substituir a fase preparatória tradicional do processo decisório institucional. Não se deve esquecer que, com todos os seus méritos, esta abordagem implica tempo e esforços consideráveis.
61. Dadas as considerações atrás tecidas, a Comissão não lançará, em princípio, novos projectos específicos. Irá, todavia, analisar, numa base casuística, outros fluxos de resíduos ou materiais, nomeadamente metais pesados e certos compostos orgânicos. Será garantido um seguimento adequado para os projectos em curso.

3.4 TRANSFERÊNCIAS DE RESÍDUOS

62. A Comunidade dotou-se de uma legislação pormenorizada no domínio das transferências de resíduos, adoptando o Regulamento (CEE) n° 259/93 do Conselho e ratificando a Convenção de Basileia sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação. A Comunidade está também a trabalhar na incorporação, na legislação comunitária, dos acordos sobre o transporte internacional de mercadorias perigosas, incluindo resíduos, estabelecidos com base nas recomendações da ONU. É óbvio, contudo, que há muito trabalho a fazer no domínio das transferências de resíduos na Comunidade, por um lado, e no domínio das transferências de/para países terceiros, por outro. Deverá também providenciar-se para que os países que solicitaram a adesão à UE cooperem plenamente na aplicação das normas europeias e internacionais relativas às transferências de resíduos.
63. Abordou-se já o princípio da auto-suficiência. Este princípio aplica-se exclusivamente às actividades de eliminação e tem sobretudo por objectivo assegurar que os resíduos não são exportados para países terceiros. No interior da CE, procura-se igualmente, com este princípio, evitar transferências entre Estados-membros para fins de eliminação. Fazer ou não uso deste princípio e até que ponto depende em grande medida dos próprios Estados-membros; de modo geral, não se afiguram de momento necessárias para este tipo de transferência de resíduos novas intervenções regulamentares.

64. Os resíduos transferidos para fins de valorização estão, como atrás indicado, sujeitos em grande medida aos princípios do mercado interno. Os Estados-membros apenas se podem opor a este tipo de transferências em certas circunstâncias concretas. O argumento da segurança do fornecimento de resíduos às instalações nacionais não pode ser utilizado para justificar a recusa da autorização de transferências para valorização. No entanto, deve também garantir-se uma gestão de resíduos para valorização que não seja prejudicial para o ambiente, para o que é essencial que as condições impostas à valorização de resíduos sejam baseadas em normas estritas e aplicáveis em toda a Comunidade. Devem ser criadas condições iguais em toda a Comunidade para as operações de valorização, por forma a evitar transferências para as partes da Comunidade em que, por as normas ambientais serem menos estritas, os custos de processamento seriam mais baixos. Por conseguinte, a Comissão considera que se deverão aumentar os esforços na área da aproximação das normas ambientais com o objectivo de estabelecer, quando tal for adequado, normas ambientais comuns para as operações de valorização. Na opinião da Comissão, esta será a melhor forma de conciliar a protecção do ambiente com as regras da livre circulação de mercadorias.
65. Neste contexto, haverá que analisar atentamente se se deverão aplicar, aos resíduos destinados a incineração com recuperação de energia, os princípios da livre circulação de mercadorias ou se os Estados-membros deverão ser autorizados a proibirem em geral a transferência de resíduos para esse fim. Haverá, ainda, que prestar especial atenção à aplicação correcta das disposições aplicáveis às transferências de resíduos, para combater as transferências ilegais e as actividades criminosas conexas, em particular no que se refere às transferências de um país para outro.
66. Quanto às exportações de resíduos, a Comunidade proibiu já a exportação para países terceiros de todo o tipo de resíduos para eliminação, com excepção dos países da EFTA que autorizaram por escrito importações específicas. As exportações, para países não membros da OCDE, de resíduos perigosos para valorização serão totalmente proibidas a partir de 1998. Esta iniciativa segue-se a uma decisão de 1995, adoptada no quadro da Terceira Conferência das Partes na Convenção de Basileia, sobre as transferências de resíduos perigosos.
67. Desde então, vários países terceiros têm manifestado a sua preocupação quanto à perda de potencial económico e comercial que poderá resultar dessa decisão. Por essa razão, e em particular para que os exportadores e importadores possam saber exactamente que tipos de resíduos estão abrangidos pela proibição de exportação, as partes na Convenção de Basileia irão adoptar, em 1997, listas de resíduos perigosos e de resíduos não abrangidos pela convenção.
68. Resta saber até que ponto tal listagem estabelecerá um equilíbrio aceitável entre resíduos susceptíveis de transferência sob reserva de medidas de controlo e resíduos perigosos, que deixarão de poder ser transferidos de países industrializados para países não-industrializados. À Comunidade não interessa que o comércio de resíduos para valorização seja indevidamente dificultado, mas haverá que ter cuidado para evitar que, a coberto de "transferências para valorização", sejam exportados resíduos perigosos, cujo tratamento excede a capacidade dos países não membros da OCDE.

4. INSTRUMENTOS

4.1 INSTRUMENTOS REGULAMENTARES

69. Na terminologia do Tribunal de Justiça, os resíduos são uma "mercadoria", embora com certas características particulares. Dificilmente se imagina um mercado interno em que as mercadorias/produtos podem circular livremente na Comunidade sem regras comunitárias que regulamentem tais produtos na fase final da sua vida útil. Consequentemente, continuarão a ser necessárias regras comunitárias para os resíduos. Tais regras deverão ter em conta o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu todo e o desenvolvimento harmonioso das regiões que a compõem. Como os Estados-membros também são genuinamente responsáveis pela protecção do ambiente, deverá procurar-se que essas regras respeitem o princípio da subsidiariedade e assegurem, simultaneamente, um alto nível de protecção do ambiente em toda a Comunidade. Do mesmo modo, dever-se-á velar pela aplicação harmonizada das regras comunitárias, a fim de facilitar o intercâmbio de resíduos valorizáveis. Favorecer-se-á, assim, o desenvolvimento de uma indústria comunitária de reciclagem competitiva, em condições de desenvolver gradualmente tecnologias mais eficazes.
70. A Comunidade e os Estados-membros estabelecerão futuramente metas para a redução ou a valorização dos resíduos. As metas materializam em obrigações quantificáveis os princípios fundamentais da política de gestão de resíduos. Possibilitam que um determinado objectivo, no domínio, por exemplo, da valorização ou da reciclagem, seja alcançado num determinado prazo. Não são um fim em si, mas antes parte de um quadro mais geral. Transmitem sinais consistentes, claros e seguros às administrações e operadores económicos, que lhes permitem configurar as suas políticas com o objectivo de as alcançarem. A decisão de estabelecer metas é essencialmente política e necessita de se fundamentar em dados fiáveis e actualizados sobre os aspectos económicos e ambientais. Tais metas deverão ser revistas a intervalos regulares, para que possa haver uma adaptação contínua das políticas de gestão de resíduos. É por essa razão que a Directiva 94/62/CEE do Conselho que, pela primeira vez a nível da Comunidade, estabelece metas para a valorização dos resíduos de embalagens, prevê um mecanismo de revisão após cinco anos.
71. Até ao presente, a maioria dos instrumentos comunitários e nacionais destinados a orientar os comportamentos em matéria de resíduos tem consistido em medidas regulamentares. A nível da Comunidade, existe uma única recomendação em matéria de resíduos (Recomendação do Conselho de 3 de Dezembro de 1981 relativa à reutilização de resíduos de papel e à utilização de papel reciclado), que apela a uma acção voluntária. Infelizmente, essa recomendação é pouco conhecida, quase inteiramente desrespeitada e não tem incidência visível a nível dos operadores económicos e dos consumidores.
72. A possibilidade de acordos negociados entre as autoridades públicas e os operadores económicos tendo em vista objectivos ambientais tem vindo a suscitar particular interesse. Tal possibilidade pode ser explorada também no sector dos resíduos. Esses acordos podem ser vistos como uma ferramenta para a consecução de certos objectivos estabelecidos na legislação comunitária ou como programas acordados a nível comunitário para alcançar determinadas metas. Haverá que dar atenção particular à criação de condições que garantam uma participação suficiente na Comunidade, evitando abusos e possibilitando um controlo e fiscalização independentes.

73. A Comissão vê com interesse o potencial da conclusão de acordos no sector dos resíduos, na condição de haver salvaguardas suficientes para garantir a obtenção de resultados palpáveis. Esses acordos poderão apresentar algumas vantagens relativamente aos métodos tradicionais de elaboração de normas, nomeadamente uma maior participação e integração dos operadores económicos no processo de elaboração do acordo, uma maior aceitação dos objectivos traçados, meios de fiscalização do cumprimento mais flexíveis e, portanto, em última análise, melhores e mais rápidos resultados para uma melhor protecção do ambiente. A Comissão enviará brevemente ao Parlamento e ao Conselho uma comunicação nesta matéria.

4.2 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

74. O 5º programa de acção em matéria de ambiente preconiza a utilização de instrumentos económicos a nível da política de ambiente. No sector dos resíduos, os instrumentos económicos permitem reflectir no sistema de preços do mercado a escassez de recursos ambientais e os custos externos relacionados com a produção e a gestão de resíduos. Como as decisões dos operadores económicos se baseiam em considerações económicas, tal política pode ter o efeito de influenciar o comportamento dos produtores e dos consumidores no sentido da adopção de atitudes mais consentâneas com a defesa do ambiente.
75. Os instrumentos económicos podem assumir formas diferentes, como medidas de carácter fiscal, incentivos financeiros ou sistemas de depósito-reembolso, e contribuir substancialmente para a consecução dos diferentes objectivos da estratégia de gestão de resíduos. Podem ser utilizados para incentivar a prevenção ou para desincentivar as práticas de eliminação mais indesejáveis, para colmatar o desnível de custos entre a valorização e a eliminação e para evitar que as consequências negativas de práticas de tratamento e eliminação agressivas para o ambiente sejam suportadas por toda a sociedade, em contradição com o princípio do poluidor-pagador.
76. No sector dos resíduos, os instrumentos económicos apenas têm sido promovidos por directivas comunitárias excepcionalmente e em termos gerais. A experiência nacional mostra, contudo, que tais instrumentos podem constituir úteis ferramentas para influenciar o comportamento dos operadores económicos e dos consumidores; por exemplo, políticas que favoreçam sistemas de depósito-reembolso ajudam a assegurar que, no fim da sua vida útil, os produtos são recolhidos e depois encaminhados para a instalação adequada de valorização, tratamento ou eliminação final. A Comissão empenhar-se-á em promover a utilização de instrumentos económicos no sector dos resíduos, embora seja óbvio que muitos deles - em particular taxas e impostos, incentivos ou desincentivos de carácter fiscal e financiamentos estatais - serão utilizados principalmente a nível dos Estados-membros.
77. É evidente, contudo, que a utilização dos instrumentos atrás referidos a nível nacional pode ter incidência no funcionamento do mercado interno, uma vez que as medidas económicas podem ter um impacto nas transacções comerciais similar ao das medidas técnicas. Até que a necessidade de acção concertada a nível comunitário ganhe aceitação geral, o estabelecimento de orientações comuns pode constituir um meio eficaz para assegurar a utilização coerente dos instrumentos em causa pelos Estados-membros, salvaguardando plenamente o funcionamento do mercado interno e evitando distorções da concorrência.

78. O financiamento comunitário em favor de medidas tendentes a uma gestão de resíduos que proteja o ambiente - na forma de assistência dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão ou do fundo para o ambiente LIFE - constituem um complemento financeiro relativamente modesto dos financiamentos estatais no sector. São desejáveis novas iniciativas para promover tecnologias limpas na produção, possibilidades de reciclagem para diferentes tipos de resíduos, métodos de saneamento dos sítios contaminados e outros projectos-piloto ou de demonstração. O êxito de tais esforços depende igualmente do apoio dos operadores económicos, aos quais se pede uma maior contribuição para o estabelecimento de uma política de gestão de resíduos moderna.
79. Em 1983 a Comissão propôs regras comunitárias em matéria de responsabilidade civil pelos danos causados pelos resíduos. O Conselho não chegou a acordo quanto à proposta, tendo declarado que tomaria uma decisão sobre um regime de responsabilidade nesta matéria antes do final de 1987, com base em nova proposta da Comissão. A proposta foi apresentada em 1989, mas não chegou a ser discutida realmente pelo Conselho. Em 1993 a Comissão apresentou um Livro Verde sobre a responsabilidade pelos danos ambientais, que já não se limitava aos danos causados pelos resíduos mas incluía todos os sectores relacionados com o ambiente. Tendo em conta esta abordagem mais ampla, a Comissão não tenciona, de momento, centrar os seus esforços exclusivamente no sector dos resíduos, embora seja sua convicção que a existência de disposições relativas à responsabilidade tem importância fundamental para uma protecção eficaz do ambiente.

4.3 ESTATÍSTICAS DE RESÍDUOS

80. As estatísticas de resíduos são um importante instrumento de gestão. A informação baseada em dados fiáveis permite, por um lado, a formulação de objectivos realistas e, por outro, a avaliação da situação, em particular no que respeita à realização dos objectivos.
81. Actualmente apenas é comunicado um conjunto limitado de dados estatísticos sobre resíduos ao Gabinete Estatístico da Comunidade (Eurostat) numa base voluntária, através do questionário conjunto Eurostat-OCDE, enviado aos Estados-membros de dois em dois anos (1990, 1992, 1994, 1996...). Em resposta ao último questionário cujos dados foram processados (1994), a maioria dos Estados-membros pôde fornecer dados até 1992, 1993 ou 1994. Os dados nacionais baseiam-se numa combinação de inquéritos regulares, inquéritos pontuais e informações administrativas associadas à aplicação da regulamentação relativa aos resíduos. Estes dados não estão harmonizados a nível dos Estados-membros e subsistem disparidades importantes a nível da cobertura, do pormenor e da exactidão.

82. Dos dados mais recentes disponíveis (relativos a 1990), ressalta o seguinte panorama: relativamente aos 15 Estados-membros, só estão disponíveis dados relativos à indústria transformadora e aos resíduos urbanos. Os dados referentes aos resíduos agrícolas são de excluir, uma vez que se baseiam em definições particularmente díspares. Por essa razão, não é possível adicionar os valores para se obter o total de todos os resíduos produzidos na UE 15. Contribuíram para a quantidade total de resíduos (milhões de toneladas) produzida em 1990 os seguintes sectores, por ordem decrescente: resíduos da extracção mineira e pedreiras: 352; resíduos da indústria transformadora: 336; resíduos urbanos: 132; resíduos da produção de energia: 57; resíduos de outros sectores económicos: 33; resíduos perigosos de todos os sectores: 22. Uma repartição por actividades de eliminação e valorização mostra que, em 1990, 68% dos resíduos urbanos foram depositados em aterros, 18% incinerados, 5% compostados e apenas 2% reciclados. Os resíduos perigosos representam 2,4% da quantidade total de resíduos, sendo 10% classificados como óleos usados, 7% como resíduos hospitalares e farmacêuticos, 4% como solventes orgânicos e outros 4% como resinas e borrachas. Os restantes resíduos perigosos provêm de fontes diversas.
83. Os principais problemas a nível das estatísticas são, em primeiro lugar, a falta de harmonização do âmbito e, em segundo lugar, a diversidade das definições e dos sistemas de classificação utilizados nos Estados-membros. Em 1993 foi adoptado o catálogo europeu de resíduos e em finais de 1994 uma lista comunitária de resíduos perigosos. Além disso, a Comissão tem vindo a realizar, desde 1990, uma série de estudos destinados a preparar um sistema comunitário de estatísticas de resíduos regulares e harmonizadas. A Comissão apresentará em breve uma proposta para um instrumento jurídico que garanta um fluxo regular de dados sobre produção e eliminação de resíduos pelas empresas e agregados familiares. Esse instrumento estabelecerá orientações metodológicas precisas. O sistema resultante deverá produzir dados estatísticos comparáveis de qualidade razoável a um custo total não muito superior ao dos actuais conjuntos nacionais desconexos. O Eurostat irá continuar a trabalhar em conjunto com a Agência Europeia do Ambiente no sentido de criar um sistema de estatísticas de resíduos que proporcione, ao menor custo para as entidades públicas e privadas, a informação necessária à definição de políticas. Para que este esforço resulte é indispensável a colaboração activa dos Estados-membros.

4.4 OUTROS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

4.4.1 Implementação, controlo e aplicação das disposições existentes

84. Muitas disposições comunitárias relativas aos resíduos foram elaboradas nos últimos vinte anos. Nos próximos anos velar-se-á por que as regras existentes para os resíduos sejam plena e efectivamente aplicadas, assegurando que não surgem incompatibilidades entre as disposições da legislação comunitária relativa aos resíduos ou com outra legislação comunitária. Com efeito; nada afecta mais a credibilidade de uma política de resíduos do que a adopção de regras que depois não são cumpridas. A Comissão irá, portanto, assegurar uma transparência suficiente quanto às questões do cumprimento.

85. Para isso deverão ser publicados relatórios sobre a aplicação das diferentes directivas relativas aos resíduos. Embora devessem ser publicados regularmente desde 1978, nenhum relatório sobre uma directiva específica alguma vez o foi. A Comissão irá corrigir esta situação e publicar relatórios em que instará os Estados-membros a comunicarem as informações sobre a situação nacional. A par deste esforço, a disponibilidade de definições e listas de resíduos harmonizadas e permanentemente actualizadas e de dados fiáveis e de qualidade sobre todos os aspectos da gestão de resíduos contribuirá para tornar mais transparentes a política e legislação comunitárias neste sector.
86. As diferentes medidas relativas à gestão de resíduos adoptadas a nível comunitário devem ser aplicadas pelos Estados-membros e a Comissão deve assegurar que as disposições comunitárias são efectivamente aplicadas. A Comissão terá, além disso, de assegurar que as políticas nacionais de gestão de resíduos não comprometem os objectivos gerais da Comunidade, como o bom funcionamento do mercado interno de bens e serviços e uma concorrência sem distorções. As principais ferramentas ao dispor da Comissão neste contexto são o controlo da aplicação das disposições comunitárias em vigor por meio de comités e a publicação de relatórios periódicos sobre a aplicação da legislação em vigor.

4.4.2 Planos de gestão

87. Os Estados-membros são obrigados desde 1975, por força das directivas comunitárias, a elaborarem planos de gestão de resíduos. No passado, os Estados-membros mostraram-se relutantes em cumprir esta obrigação. Mesmo hoje, é uma situação excepcional um Estado-membro dispor de planos actualizados de gestão de resíduos para todo o território. Quando elaborados, tais planos assumem por vezes a forma de documentos estratégicos, que definem uma política de resíduos, ou de planos operacionais, que tratam de questões de pormenor. A Comissão intensificará esforços para garantir que todos os Estados-membros elaboram tais planos e que estes contêm todos os elementos que as disposições comunitárias exigem e são aplicados e regularmente actualizados. A Comissão lançará, sempre que necessário, iniciativas tendentes a tornar esses planos uma ferramenta de gestão que contribua para a consecução dos objectivos da política de resíduos. No que respeita à Europa Central e Oriental, o Programa Phare da Comissão concede assistência ao desenvolvimento de estratégias de gestão dos resíduos em diversos países candidatos à adesão. Estas acções devem ser reforçadas e, sempre que possível, alargadas a outros países candidatos.

4.4.3 Comités

88. A política comunitária de gestão de resíduos não consiste apenas em instrumentos legislativos, como regulamentos e directivas. Uma vez que tal política pressupõe o acompanhamento da evolução jurídica, económica e política a nível da Comunidade e - cada vez mais - fora dela, foram criados vários comités a nível comunitário com o objectivo de promover uma gestão integrada dos resíduos na Comunidade. A divisão teórica de trabalho a nível dos comités é clara: alguns comités têm por tarefa adaptar a legislação sobre resíduos à evolução técnica e científica, o comité de gestão dos resíduos aconselha a Comissão em matérias da política e gestão dos resíduos; os comités da indústria e ONG servem de meio de ligação com os operadores económicos e com as organizações ambientalistas.

89. Na prática, a representatividade destes comités poderá ser consideravelmente aumentada. A necessidade de conceber, elaborar e aplicar uma política integrada de gestão de resíduos à escala comunitária, que persiga o objectivo de assegurar um alto nível de protecção do ambiente no quadro do mercado interno parece não ter sido generalizadamente bem compreendidas. Esta situação cria problemas de comunicação, o que, numa fase ulterior, aumenta as dificuldades em encontrar soluções de âmbito comunitário.
90. A Comissão crê que é necessário e possível melhorar a comunicação a nível dos diferentes comités e irá empenhar-se em melhorar o impacto e o desempenho dos comités.

4.4.4 Análises dos ciclos de vida, balanços ecológicos

91. A hierarquia de prioridades na gestão dos resíduos - prevenção, valorização, eliminação final - é geralmente aceite. Neste contexto, poderá ser necessário avaliar o impacto ambiental dos produtos durante todo o seu ciclo de vida para identificar a opção de gestão de resíduos mais favorável ao ambiente utilizando as abordagens "do berço à cova". Neste tipo de sistema integrado, as fases de projecto e produção constituem um momento central, uma vez que determinam o impacto geral de um produto ou actividade sobre o ambiente.
92. Utilizados em paralelo com a análise do ciclo de vida dos produtos, os balanços ecológicos da gestão de resíduos facilitam consideravelmente a avaliação e exploração de alternativas de gestão e podem contribuir de forma apreciável para reduzir o impacto dos produtos e respectivos resíduos no ambiente.
93. Um dos considerandos da Directiva 94/62/CE, relativa às embalagens e resíduos de embalagens, prevê que a análise do ciclo de vida se realize o mais precocemente possível, para se estabelecer uma hierarquia de prioridades entre embalagens reutilizáveis, recicláveis e valorizáveis. A Directiva estipula, que o Parlamento Europeu e o Conselho analisem os resultados da investigação científica e das técnicas de avaliação, nomeadamente os balanços ecológicos. A metodologia dos fluxos de resíduos prioritários tem igualmente como elemento central estes instrumentos de avaliação.
94. Finalmente, os referidos instrumentos podem contribuir para melhorar a aplicação das prioridades de gestão de resíduos em função das condições concretas de cada caso. Embora careçam de desenvolvimento, estas técnicas de avaliação mostram um potencial particularmente promissor. A Comissão promoverá o seu desenvolvimento e velará pela sua aplicação imparcial.

5. ACTORES

95. O 5º programa de acção em matéria de ambiente reconhece a necessidade de um papel activo dos operadores económicos na consecução de um desenvolvimento sustentável. Com efeito, os objectivos atrás referidos não podem ser alcançados sem a participação das autoridades públicas, das empresas públicas e privadas, das organizações de defesa do ambiente e, em especial, das pessoas, enquanto cidadãos e consumidores.
96. Com a presente comunicação, a Comissão apela às autoridades comunitárias, nacionais, regionais e locais para que dêem mostras da vontade política necessária e proporcionem os recursos adequados ao estabelecimento de uma política de gestão de resíduos consistente. As agências de ambiente e energia locais e regionais podem igualmente desempenhar um papel importante neste contexto. É fundamental que os planos de gestão de resíduos sejam estabelecidos e eficazmente aplicados.
97. Tendo em conta o seu papel fundamental na gestão dos resíduos, a indústria deve, juntamente com todos os outros operadores interessados, assumir plenamente as suas responsabilidades em matéria de redução e valorização de resíduos. A sua contribuição específica deverá centrar-se, nomeadamente, no desenvolvimento de tecnologias e produtos limpos e na participação activa na gestão dos resíduos. Há que reconhecer que as pequenas e médias empresas, quer produtores quer operadores económicos do sector retalhista e da distribuição, podem contribuir eficazmente para os objectivos da gestão de resíduos, desde que beneficiem da assistência adequada e não sejam sobrecarregadas com obrigações administrações excessivas.
98. Os resíduos preocupam todos os cidadãos, que atribuem cada vez maior importância à dimensão ambiental da sociedade moderna. Os cidadãos podem contribuir fortemente para o êxito dos programas de reciclagem e de reutilização, nomeadamente através da triagem dos resíduos na fonte, assumindo assim a sua quota-parte de responsabilidade na gestão de resíduos. Para tanto, é necessária uma informação adequada e generalizada por parte dos operadores económicos e das autoridades públicas.

6. CONCLUSÕES

99. A política de gestão de resíduos é um dos sectores chave identificados no 5º programa de acção em matéria de ambiente, cujo objectivo fundamental é a prossecução do desenvolvimento sustentável. A estratégia comunitária de gestão de resíduos estabelece as linhas de orientação para a política de resíduos da Comunidade, nomeadamente a prioridade à prevenção, a promoção da valorização, a minimização da eliminação final e a regulação das transferências de resíduos. As futuras acções comunitárias terão que se concentrar numa aplicação adequada e no cumprimento da legislação existente, na promoção e utilização de uma vasta gama de instrumentos não legislativos e na exploração de outros domínios de acção como por exemplo a promoção dos mercados para os produtos reciclados, a minimização e prevenção de fluxos de resíduos específicos, etc.
100. Os princípios e linhas de orientação acima referidos são apresentados com a intenção de que venham a constituir uma base para as futuras acções comunitárias no sector dos resíduos e para o estabelecimento de estratégias de gestão adequadas em termos ambientais em toda a União Europeia. A sua aplicação efectiva exigirá a total participação e apoio de todas as partes implicadas.

PROJECTO
de
RESOLUÇÃO DO CONSELHO

relativa à política em matéria de resíduos

(apresentado pela Comissão)

RESOLUÇÃO DO CONSELHO

de

relativa à política em matéria de resíduos

(../C ../..)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta a Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho de 1 de Fevereiro de 1993, relativa a um programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável (quinto programa de acção em matéria de ambiente)¹,

Tendo em conta a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a estratégia comunitária para a gestão dos resíduos, de 18 de Setembro de 1989², bem como a revisão dessa estratégia, de³,

Tendo em conta a Resolução do Conselho de 7 de Maio de 1990 sobre a política de resíduos⁴ e as Resoluções do Parlamento de 19 de Fevereiro de 1991 e de 22 de Abril de 1994 sobre o mesmo assunto⁵,

Tendo em conta a legislação comunitária existente em matéria de gestão de resíduos, em especial a Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho, relativa aos resíduos⁶, alterada pela Directiva 91/156/CEE⁷, a Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos⁸, o Regulamento (CEE) n° 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade⁹, e a Decisão do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativa à celebração, em nome da Comunidade, da Convenção sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação (Convenção de Basileia)¹⁰,

-
- 1 JO C 138, de 17.5.1993, p. 1
 - 2 SEC (89) 934 final, de 18.9.1989
 - 3 COM(96) ... final, de 1996
 - 4 JO C 122, de 18.5.1990, p. 2
 - 5 JO C 72, de 18.3.1991, p. 34, e JO C 128, de 9.5.1994, p. 471
 - 6 JO L 194, de 25.7.1975, p. 39
 - 7 JO L 78, de 26.3.1991, p. 32
 - 8 JO L 377, de 31.12.1991, p. 20
 - 9 JO L 30, de 6.2.1993, p. 1
 - 10 JO L 39, de 16.2.1993, p. 1

Tendo em conta o Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a política de gestão dos resíduos, de 8 de Novembro de 1995¹¹,

Considerando que a Comunidade deve ter por objectivo criar uma política de gestão dos resíduos coerente e geralmente aceite, ecologicamente racional e economicamente viável, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável; que essa política deverá basear-se numa terminologia harmonizada no que respeita às definições e classificações de resíduos, bem como nos princípios comuns da prioridade à prevenção, da promoção do aproveitamento, da eliminação de resíduos respeitadora do ambiente, bem como do controlo e limitação das transferências de resíduos;

Considerando que essa política deverá prever um alto nível de protecção do ambiente em toda a União Europeia e do funcionamento do mercado interno, sempre que aplicável às transacções de resíduos transfronteiras; que este duplo objectivo não pode ser atingido sem a adequada implementação dos princípios da proximidade e da auto-suficiência; que esses princípios implicam que os resíduos destinados à eliminação devem ser eliminados numa das instalações apropriadas mais próximas e que os resíduos produzidos dentro da Comunidade não devem ser enviados para eliminação noutros locais; que é necessário estabelecer uma rede adequada e integrada em toda a Comunidade de instalações de eliminação e tratamento;

Considerando que todo um leque de instrumentos legislativos, económicos e de gestão deverá ser usado eficazmente a nível local, regional, nacional e comunitário, de modo a resolver os problemas relacionados com os resíduos; que deve ser prestada especial atenção à implementação e execução da legislação existente, à adopção e implementação apropriada dos planos de gestão dos resíduos e ao desenvolvimento de estatísticas comunitárias em matéria de resíduos;

1. Recebe com agrado e apoia a Comunicação da Comunicação sobre a revisão da estratégia comunitária de gestão dos resíduos e considera-a uma linha directriz válida para acções a empreender nos próximos anos, em toda a União Europeia, no sector dos resíduos;
2. Considera que, desde a adopção da primeira estratégia comunitária de gestão dos resíduos, em Setembro de 1989, se verificaram progressos a nível institucional, legislativo, económico e técnico no sector dos resíduos, que influenciaram as autoridades nacionais e comunitárias, bem como os operadores económicos e os consumidores;
3. Reconhece que, apesar dos esforços consideráveis desenvolvidos no decurso dos últimos anos, a produção de resíduos continuou, em média, a aumentar;
4. Constata e partilha a preocupação crescente da população no que respeita aos problemas relacionados com os resíduos em toda a União Europeia;

¹¹

COM(95) 522 final, de 8.11.1995

5. Destaca o importante papel que as estatísticas podem desempenhar na identificação dos problemas relacionados com os resíduos, avaliando opções de gestão e formulando e atingindo objectivos realistas, no âmbito das políticas de gestão dos resíduos;

lamenta o facto de não se produzirem actualmente, a nível comunitário, dados regulares ou harmonizados em matéria de resíduos;

insta a Comissão a estabelecer, em cooperação com a Agência Europeia do Ambiente e os Estados-membros, um sistema comunitário fiável de recolha de dados relativos aos resíduos, que deverá basear-se numa terminologia, em definições e em classificações comuns, bem como numa metodologia harmonizada, tendo em conta as preocupações e dificuldades específicas que as pequenas e médias empresas poderão sentir neste contexto;

6. Considera que qualquer estratégia de gestão dos resíduos deve ser guiada pela consideração das melhores soluções ambientais, tendo em conta os potenciais benefícios e custos da acção ou falta de acção a favor do ambiente;

considera que as soluções em matéria de gestão dos resíduos devem ser integralmente tomadas em consideração desde a fase de concepção de um produto;

acredita que, sem prejuízo do princípio do "poluidor-pagador", que deve ser aplicado na íntegra, o fabricante de um produto tem certas responsabilidades específicas na cadeia de gestão dos resíduos;

convida a Comissão a apresentar ao Conselho propostas que traduzam essas responsabilidades em acções práticas;

7. Reitera a sua convicção de que a prevenção dos resíduos deve ser a primeira prioridade de qualquer política de resíduos racional, no que respeita à produção de resíduos e, quando apropriado, no que respeita ao carácter perigoso dos mesmos;

considera que os esforços desenvolvidos a este respeito devem ser aumentados;

convida os Estados-membros e os operadores económicos a estabelecer objectivos quantitativos para a prevenção de resíduos e a tentar atingi-los, em especial através da promoção de tecnologias limpas e produtos que possam ser reaproveitados, melhorando a dimensão ambiental das normas técnicas, reduzindo a presença de substâncias perigosas em produtos, utilizando instrumentos económicos e sistemas de eco-auditorias, e promovendo alterações nos padrões de consumo, mediante formação e informação do consumidor;

8. Insiste na necessidade de promover o aproveitamento dos resíduos, com o propósito de reduzir a sua quantidade e de poupar os recursos naturais, em especial por meio da reutilização, da reciclagem, da compostagem e da recuperação de energia a partir dos resíduos;

acredita que, no momento actual e até que se verifiquem progressos científicos e tecnológicos e que as análises do ciclo biológico sejam melhoradas, as operações de aproveitamento, reutilização e recuperação de materiais, quando respeitadoras do ambiente, devem ser consideradas preferíveis, em termos de impacto ambiental, às outras formas de recuperação e eliminação final;

insta a Comissão a promover a elaboração de uma metodologia comunitária para as análises do ciclo biológico e os balanços ecológicos, que seja sólida do ponto de vista científico, com o objectivo de melhorar a identificação de futuras prioridades em matéria de gestão de resíduos;

insta os Estados-membros a desenvolver sistemas de retorno, recolha e aproveitamento;

solicita à Comissão e aos Estados-membros que empreendam acções concretas, com o objectivo de criar mercados para produtos reciclados que obedeçam aos requisitos comunitários, em especial no que respeita à segurança, à saúde e à protecção do ambiente;

9. Salaria a necessidade de normas comunitárias para as operações de tratamento de resíduos, em especial operações de recuperação de energia, de modo a criar um equilíbrio no sector dos resíduos e, conseqüentemente, a garantir um elevado nível de protecção do ambiente na Comunidade, respeitando simultaneamente as regras do mercado interno quanto aos resíduos destinados a aproveitamento e, a este respeito,

destaca a necessidade de normas relativas à utilização de resíduos, em especial como combustível ou outra fonte de energia;

é de opinião que, na medida em que o material utilizado e o processo sejam comparáveis, as normas de emissão para a incineração de resíduos deverão ser idênticas tanto para os resíduos queimados em instalações de incineração como noutro tipo de instalações;

10. Chama a atenção para a necessidade de reduzir ao mínimo a eliminação de resíduos e, assim, estabelecer uma rede adequada e integrada de instalações de eliminação, tal como previsto na Directiva 91/156/CEE relativa a resíduos;

conclui que as normas comunitárias relativas às emissões para a atmosfera, a água ou o solo, provenientes de instalações de incineração, devem ser rigorosamente respeitadas; no que diz respeito às instalações de incineração existentes, deverão ser consideradas medidas especiais de controlo e acompanhamento; deverá ser fornecida informação adequada às populações afectadas; e as operações de incineração que não acarretem a recuperação de energia devem, se possível, ser evitadas;

11. Considera que, no futuro, apenas as actividades de descarga seguras e controladas que observem os requisitos da futura directiva sobre descargas deverão ser efectuadas na Comunidade;

solicita aos Estados-membros que tomem as medidas necessárias para garantir a reabilitação adequada de descargas antigas e de instalações contaminadas;

12. Toma nota das conclusões a que chegaram os diferentes grupos de projectos no âmbito do programa prioritário de fluxos de resíduos, iniciado pela Comissão, relativamente a veículos fora de uso, pneus usados, resíduos hospitalares, resíduos de demolição e de construção e resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos e, a este respeito,

convida a Comissão a apresentar, o mais rapidamente possível, propostas que dêem seguimento apropriado a estes projectos;

convida a Comissão a continuar a explorar a possibilidade e o modo de tratar a nível comunitário outros fluxos de resíduos, como metais pesados, plásticos, têxteis ou desperdícios de navios;

13. Entende que o Regulamento (CEE) nº 259/93 do Conselho é um importante instrumento jurídico para controlar e reduzir ao mínimo as transferências de resíduos;

insta os Estados-membros a aumentar e melhorar a cooperação, em especial no domínio das transferências ilegais e do combate aos crimes contra o ambiente;

reitera o seu compromisso, assumido no contexto da Convenção de Basileia, de proibir, em complemento à proibição já existente de transferir para os países em desenvolvimento resíduos perigosos para eliminação final, as transferências para os mesmos países de resíduos perigosos destinados a aproveitamento, e assim

convida a Comissão a apresentar uma proposta de ratificação da correspondente alteração à Convenção de Basileia;

14. Convida a Comissão a garantir que a legislação existente e futura seja integralmente implementada pelos Estados-membros e cumprida em toda a União Europeia;

15. Salaria a importância de um planeamento adequado da gestão dos resíduos, a todos os níveis competentes;

insta os Estados-membros que ainda o não fizeram a estabelecer, transmitir à Comissão e implementar planos de gestão de resíduos, conforme as disposições da Directiva 91/156/CEE relativa aos resíduos;

16. Incentiva os Estados-membros a utilizar uma vasta gama de instrumentos, em especial económicos, com o propósito de atingir os objectivos das suas políticas de resíduos da forma mais coerente possível e respeitando integralmente as disposições do Tratado CE;

17. Reconhece, em sintonia com o Livro Branco da Comissão sobre crescimento, competitividade e emprego, o potencial que a protecção do ambiente e, em especial, uma política de gestão dos resíduos coerente e sólida podem ter para a criação de emprego e, conseqüentemente,

insta os Estados-membros a orientar as suas políticas de gestão dos resíduos no sentido de porem em prática essas potencialidades;

reconhece a necessidade de instituir medidas de apoio às pequenas e médias empresas de modo a encorajar a definição de políticas responsáveis de gestão de resíduos;

18. Convida a Comissão a apresentar ao Conselho um relatório sobre a evolução registada nos domínios abrangidos pela presente Resolução, até ao final do ano 2000.

COM(96) 399 final

DOCUMENTOS

PT

14

N.º de catálogo : CB-CO-96-426-PT-C

ISBN 92-78-07990-1

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo