

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos»

COM(2005) 667 final — 2005/0281 (COD)

(2006/C 309/12)

Em 24 de Fevereiro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 24 de Maio de 2006 (Relator: S. BUFFETAUT).

Na 428.ª reunião plenária de 5 e 6 de Julho de 2006 (sessão de 5 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 114 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões

1.1 O CESE aprova a vontade da Comissão de modernizar, simplificar e adaptar a legislação em matéria de resíduos. Aprova, em particular, a abordagem e o espírito da estratégia para a prevenção e reciclagem de resíduos. A vontade de conseguir uma aplicação geral e em termos de igualdade da legislação deve ser apoiada, com vista a evitar distorções em matéria de ambiente, saúde pública e concorrência no mercado dos resíduos. Sublinha a importância da clareza e precisão das definições e dos anexos para evitar os recursos e os processos judiciais. Lamenta, porém, a falta de ambição do texto em matéria de prevenção de resíduos. Sublinha que toda a vontade de alcançar um verdadeiro desenvolvimento sustentável num contexto de escassez e aumento do custo das matérias-primas implica uma política de prevenção e recuperação de resíduos eficaz. Recomenda, todavia, o desenvolvimento de instrumentos à escala europeia com vista a atingir os objectivos fixados, tanto num plano qualitativo como quantitativo. A este respeito, o texto revela uma verdadeira fraqueza. Além disso, a Comissão parece considerar que a simplificação dos procedimentos de requerimento de licenças de exploração das instalações de tratamento encorajará a reciclagem. Esta abordagem está errada e terá consequências ambientais negativas e comporta riscos para a saúde. Ademais, não é conforme aos princípios de Aarhus em matéria de informação do público no que respeita aos resíduos. Com efeito, a licença implica elementos técnicos relacionados com a protecção do ambiente, é pública e envolve medidas de obrigação de informação e de controlo. Não é um entrave ao desenvolvimento do tratamento e da reciclagem, mas, pelo contrário, possui as garantias necessárias sob o controlo do respeito das normas e da aplicação das melhores técnicas disponíveis para as administrações.

1.2 No mesmo sentido, considera pertinente a introdução do conceito de ciclo de vida na política de resíduos, assim como a abordagem em matéria de diminuição de descargas, a recuperação de composto e de energia, reciclagem não poluente e prevenção de resíduos.

1.3 No que toca à proposta de directiva, o CESE considera que a vontade de subsidiariedade, afirmada de modo tão absoluto, corre o risco de estar em contradição com a vontade de ter uma legislação aplicada de forma geral e harmonizada em toda a União Europeia.

1.4 Solicita com veemência que a fusão/revogação da directiva resíduos perigosos não resulte num enquadramento e protecção da saúde pública menos eficazes e considera que o texto, na actual redacção, não oferece garantias suficientes. Seria conveniente precisar, no mínimo, que as misturas de resíduos perigosos e que as isenções de licença não são autorizadas para este tipo de resíduos. Com efeito, é a classificação «perigoso» ou «não perigoso» que rege designadamente as precauções e as obrigações específicas em matéria de transporte e de tratamento dos resíduos. Qualquer banalização neste domínio não pode ser considerada como um progresso em matéria de protecção do ambiente.

1.5 Assinala que a reciclagem que deve ser incentivada é a que não implica impacto ambiental negativo e permite uma recuperação efectiva de matérias.

1.6 Tem verdadeiras dúvidas quanto à pertinência do procedimento de comitologia na definição de determinados critérios específicos com vista a estabelecer quando é que um resíduo deixa de o ser.

1.7 Considera que algumas definições permanecem incertas (nomeadamente a de produtor e a de valorização). Conviria definir, por um lado, a recuperação «matéria» que conduz à «reciclagem matéria» com possível saída do estatuto de resíduo para certos fluxos e, por outro, a valorização energética, sem possibilidade de sair do estatuto de resíduos, para conseguir uma aplicação homogénea da directiva incineração ao conjunto dos resíduos valorizados por meio térmico, seja por incineração ou por co-incineração. No respeitante à incineração dos resíduos, será desejável encorajar os elevados rendimentos de valorização energética para obter a qualificação de valorização, mas surpreende que tal disposição se aplique exclusivamente à incineração e não às outras valorizações energéticas. Assim, no que diz respeito à incineração de resíduos, este processo de tratamento deve ser considerado uma valorização apenas nos casos em que daí possa resultar elevado nível de eficácia energética.

1.8 Lamenta, com veemência, a ausência de propostas em matéria de instrumentos financeiros unificados para toda a União.

1.9 Lamenta igualmente a inexistência no texto de uma obrigação em matéria de condições de trabalho e de saúde dos trabalhadores do sector.

2. Introdução

2.1 A política de resíduos é uma das mais antigas políticas ambientais da União Europeia, uma vez que a actual directiva-quadro data de 1975. Contudo, em trinta anos, o contexto económico e social geral, as práticas, as tecnologias, as políticas nacionais e locais, a consciência colectiva no que toca ao problema dos resíduos evoluíram consideravelmente. A construção constante da legislação europeia em matéria de resíduos, desde 1975, acelerou nos anos 90 com a modificação da directiva-quadro em 1991, seguida da adaptação de uma série de directivas sobre determinados processos de tratamento e gestão de alguns fluxos de resíduos.

2.2 A legislação em vigor foi submetida à prova do tempo; surgiram lacunas ou imprecisões, litígios e jurisprudências destacaram as dificuldades de interpretação e uma complexidade legislativa que se deve, em parte, à fragmentação da legislação em diferentes textos que se referem uns aos outros.

2.3 Simultaneamente, desenvolveu-se uma verdadeira economia dos resíduos. As actividades de gestão e reciclagem de resíduos tornaram-se sectores económicos plenos, que gozam de uma taxa de crescimento elevada e geram um volume de negócios estimado em mais de 100 mil milhões de euros para a Europa a 25.

2.4 A União Europeia cresceu e crescerá ainda mais. Os novos Estados-Membros vivem uma situação difícil neste domínio, dada a importância da deposição de resíduos. Por conseguinte, é natural que a Comissão Europeia pretenda abordar a questão dos resíduos com uma nova reflexão, sem rejeitar porém o espírito da legislação em vigor, perturbando profundamente a sua estrutura.

2.5 Nesse sentido, acaba de publicar uma comunicação sobre a estratégia temática para a prevenção e reciclagem de resíduos e de propor uma nova directiva relativa aos resíduos⁽¹⁾: uma fixa as orientações políticas e a filosofia geral da Comissão, a outra é a sua tradução legislativa concreta.

3. Uma política renovada

3.1 A reflexão da Comissão subjacente à estratégia temática parte da constatação de que apesar de se realizarem progressos sensíveis em matéria de resíduos há trinta anos, o volume dos resíduos continua a aumentar, os níveis de reciclagem e valorização são insuficientes e os mercados correspondentes têm dificuldades em desenvolver-se. De resto, além dos textos específicos relativos aos resíduos, as directivas IPPC desempenharam certamente um papel positivo.

3.2 Além disso, o tratamento dos resíduos contribui, em certa medida, para problemas ambientais e gera custos económicos.

3.3 Por último, a legislação europeia permanece imprecisa em determinados pontos, o que leva a contenciosos e divergências na sua aplicação de um país para o outro.

3.4 Como são tratados actualmente os resíduos municipais? As melhores estatísticas dizem respeito aos resíduos municipais, que representam cerca de 14 % do total dos resíduos produzidos: 49 % são depositados em aterros, 18 % são incinerados e 33 % reciclados e submetidos a compostagem. A situação é ainda muito díspar entre alguns Estados-Membros onde 90 % dos resíduos são depositados em aterros e outros onde este valor é de apenas 10 %. Diferenças semelhantes são observadas ainda em outras categorias de resíduos.

3.5 Globalmente, a União Europeia está numa situação em que, independentemente de progressos certos, os volumes globais de resíduos estão a aumentar e o montante total de resíduos depositados em aterros não diminui, ou diminui pouco, apesar dos progressos na reciclagem e na incineração. No que toca à prevenção de resíduos, podemos considerar que as políticas empreendidas não permitiram resultados concretos.

3.6 Desde logo, é óbvio que os objectivos da política comunitária actualmente em vigor permanecem válidos — limitar os resíduos, promover a sua reutilização, reciclagem e valorização com vista a reduzir o impacto negativo no ambiente e contribuir para uma melhor utilização dos recursos — mas que deverá alcançar-se uma maior eficácia dos dispositivos.

3.7 Nesse sentido, a Comissão propõe vias de acção que consideram tanto a técnica legislativa como a reflexão e a própria concepção do que deveria ser uma política de resíduos, a melhoria das informações e a definição de normas comuns. Na estratégia de prevenção e reciclagem de resíduos, a Comissão preconiza:

- a evolução para uma sociedade da reciclagem que evita a produção de resíduos quando possível e que explora plenamente os recursos materiais e energéticos contidos nos resíduos,
- a insistência na aplicação geral da legislação com vista a evitar as disparidades na interpretação e aplicação da legislação e garantir que os objectivos que constam da legislação existente são alcançados atempadamente pelos Estados-Membros,
- a simplificação e modernização da legislação em vigor,
- a introdução do conceito de ciclo de vida na política de resíduos de forma a considerar o seu potencial contributo para a redução do impacto ambiental da utilização dos recursos;
- a aplicação de uma política de prevenção de resíduos mais ambiciosa e mais eficaz;
- a melhoria da informação e a difusão de conhecimentos no domínio da prevenção;
- o desenvolvimento de normas comuns de referência para enquadrar o mercado europeu de reciclagem;
- o reforço da política de reciclagem.

⁽¹⁾ COM(2005) 666 final.

3.8 Com estas modificações na legislação e concepção da política de resíduos, a Comissão espera uma diminuição do volume de resíduos depositados em aterros, uma melhor recuperação de composto e de energia a partir de resíduos e a melhoria da reciclagem no plano qualitativo e quantitativo. Nesse sentido, espera-se uma maior valorização dos resíduos, um aumento na chamada «hierarquia dos resíduos», bem como um contributo da política dos resíduos para uma melhor utilização dos recursos.

Qual é a primeira tradução legislativa dos objectivos anunciados pela estratégia temática?

4. A proposta de directiva referente aos resíduos: uma alteração, não uma transformação

4.1 O artigo 1.º da proposta enuncia os objectivos da Comissão, duplos e interdependentes:

- por um lado, «estabelecer medidas destinadas a reduzir os impactos ambientais gerais, relacionados com a utilização de recursos, decorrentes da geração e gestão dos resíduos».
- por outro, e pelos mesmos motivos, estabelecer igualmente que os Estados-Membros devem adoptar medidas, prioritariamente, para a prevenção ou redução da produção de resíduos e da sua nocividade e, em segundo lugar, para a valorização de resíduos «mediante operações de reutilização, reciclagem e outras operações de valorização».

4.2 Para atingir este objectivo, a Comissão não considera necessário alterar em profundidade o quadro legislativo em vigor mas apenas fazer algumas alterações com vista a melhorar o quadro legal actual e colmatar lacunas existentes. A proposta de directiva é apenas um aspecto da aplicação da estratégia e outras propostas dela resultantes surgirão posteriormente. Em todo o caso, a política europeia em matéria de resíduos tem necessariamente por base a subsidiariedade. Para a sua eficácia, há que levar a cabo uma série de acções desde o nível comunitário até ao nível municipal, onde muito foi já passado à prática. A Comissão considera que o respeito pelo princípio da subsidiariedade não traduz de forma alguma a diminuição do nível de ambição no domínio do ambiente.

4.3 Nesse sentido, a proposta apresenta-se como uma revisão da directiva (75/442/CEE). É uma fusão da directiva relativa aos resíduos perigosos (91/689/CEE) com a directiva-quadro, revogando-a simultaneamente, portanto. Revoga igualmente a directiva relativa à eliminação dos óleos usados (75/439/CEE) integrando porém na directiva quadro a obrigação específica de recolha.

4.4 As principais alterações referem-se a:

- introdução de um objectivo ambiental;
- clarificação das noções de valorização e eliminação;
- clarificação das condições para a mistura de resíduos perigosos;
- introdução de um procedimento para clarificar quando é que um resíduo deixa de o ser, para uma selecção de fluxos de resíduos;

— introdução de normas mínimas ou de um procedimento para o estabelecimento de normas mínimas relativamente a uma série de operações de gestão de resíduos;

— introdução de um requisito de elaboração de programas nacionais de prevenção de resíduos.

4.5 Por conseguinte, convém saber se as propostas de alterações legislativas permitirão atingir os objectivos globais definidos pela estratégia e corrigir as actuais insuficiências e faltas de precisão.

5. Observações gerais sobre a proposta de directiva relativa aos resíduos

5.1 Esta nova proposta era esperada há muito tempo e deveria tornar-se a base da política ambiental europeia em matéria de gestão de resíduos para o conjunto das partes interessadas. Nesse sentido, propôs-se ao CESE fazer a sua análise. Considerando a experiência adquirida desde 1991, esperava-se que o novo texto melhorasse a situação actual, bem como as falhas do texto anterior e da estratégia a adoptar na Europa em matéria de desenvolvimento sustentável, que supõe uma política de gestão, recuperação, reciclagem e valorização de resíduos, num contexto de escassez de matérias-primas e recursos energéticos.

5.2 Criticou-se muitas vezes a falta de precisão e clareza da legislação em vigor (nomeadamente nos anexos e definições). Da mesma forma, lamentou-se muitas vezes a falta de aplicação homogénea das directivas e regulamentos na União, bem como as diferentes abordagens segundo o Estado-Membro. A revisão do regulamento sobre as transferências transfronteiriças destacou recentemente os problemas levantados por esta situação.

5.3 Que leitura e análise pode o CESE fazer do texto proposto pela directiva quadro? Poderemos interrogarmo-nos sobre se o nível de ambição da Comissão não será menor do que na Comunicação de 2003 intitulada «Rumo a uma estratégia temática para a prevenção e reciclagem de resíduos»^(?). A abordagem escolhida em matéria de subsidiariedade parece um pouco minimalista e pode conduzir a divergências de aplicação da legislação. Além disso, a acção a levar a cabo na matéria pelas partes interessadas económicas e sociais foi ignorada.

5.4 Sobre a simplificação da legislação:

5.4.1 Propõe-se a fusão da directiva sobre os resíduos perigosos com a directiva-quadro. A este respeito, há que garantir que os resíduos perigosos serão objecto de um enquadramento mais rigoroso do que outros resíduos, sobretudo considerando que, paralelamente, o REACH deverá ser aplicado a todas as substâncias no mercado. A directiva sobre os óleos usados é simplesmente revogada, uma vez que, na prática, o benefício ambiental do texto não estava definido no que se refere à transformação destes óleos. Por outro lado, as disposições referentes à sua recolha serão mantidas.

^(?) COM(2003) 301 final.

5.4.2 Poderíamos igualmente assinalar que, desde a definição dos critérios de perigosidade, a Comissão ainda não elaborou os documentos de acompanhamento necessários: testes normalizados, limites de concentração para uma exploração correcta da lista de resíduos.

5.4.3 As propostas de derrogação que constam do texto para as operações de valorização parecem pouco prudentes e deveriam ser questionadas em alguns sectores. Com efeito, ainda recordamos os incidentes de mistura de resíduos perigosos com substâncias naturais para a preparação de alimento para animais. Estes incidentes poderiam generalizar-se a partir do momento em que se abandonasse a rastreabilidade, os controlos necessários para uma gestão correcta dos resíduos. Por último, seria conveniente que a Comissão abordasse a questão de saber se as revogações propostas (Subsecção 2 — revogações) não são contrárias às disposições da Convenção de Aarhus referentes à informação do público e sua participação em matéria de tratamento de resíduos.

6. Observações na especialidade

6.1 Definições mais correctas

6.1.1 Na directiva actual faltam boas definições sobre um determinado número de pontos. O número de recursos ao Tribunal Europeu de Justiça é suficientemente eloquente para nos convencer disso mesmo. O texto novo é melhor a este nível? Poderá haver dúvidas quanto a alguns aspectos.

6.1.2 A definição de produtor, retirada do texto anterior ⁽³⁾ deve ser alterada. Como admitir que aquele que altera a natureza de um resíduo se torne o seu novo «produtor»? Trata-se apenas de um gestor/ tratador («traiteur») e, como tal, deve integrar a cadeia de rastreabilidade. Caso contrário abrir-se-ia a porta à «desclassificação» dos resíduos e à diluição da responsabilidade do verdadeiro produtor do resíduo. Além disso, deveria, pelo menos, referir-se a «responsabilidade alargada do produtor» (de produtos colocados no mercado).

6.1.3 No quadro do regulamento transfronteiriço ⁽⁴⁾ que visa manter as exportações, a Comissão insistiu nas operações de substituição que não são definidas, assim como os «comerciantes e correctores» deste regulamento.

6.1.4 A reciclagem é definida mas a definição de recuperação, no que toca à valorização, não está clara. Conviria definir, por um lado, a recuperação de «matéria» que conduz à «reciclagem de matéria» e, por outro, a valorização energética. No primeiro caso, o fim do ciclo de tratamento pode resultar no fim do estatuto de resíduo, ainda que o mesmo não seja válido no caso da valorização energética. Com efeito, no que toca à protecção do ambiente, a valorização energética dos resíduos rege-se pela Directiva Incineração. Se os resíduos deixam de ter esse estatuto, as regras de protecção do ambiente deixam de lhes ser aplicáveis.

⁽³⁾ Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18.03.91, que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos.

⁽⁴⁾ Regulamento (CEE) n.º 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 Comunidade.

6.2 Objecto

6.2.1 O objecto da directiva é e deve continuar a ser a protecção do ambiente e da saúde.

6.2.2 De uma forma geral, a Comissão tende a dar muita importância à abertura do mercado, que é apenas um dos aspectos de uma política de resíduos.

6.2.3 O CESE considera necessário tomar decisões claras no debate sobre como definir o quadro normativo que permitiria aos mecanismos do mercado orientar a gestão dos resíduos para uma melhoria do ambiente, desenvolvendo os conceitos de eco-eficiência e eco-gestão para as nossas actividades produtivas e de serviço. Com efeito, a gestão dos resíduos é um mercado regulado e regulamentado, cujos objectivos principais são a protecção do ambiente e da saúde e a preservação dos recursos. Por conseguinte, tem em conta o impacto económico, social e ambiental. A protecção do ambiente é um elemento essencial que favorece a criação de emprego e a competitividade, criando possibilidades de inovação e de novos mercados. Poderemos interrogar-nos sobre se a subsidiariedade constitui a abordagem ideal. É ainda sintomático constatar que a própria Comissão, na sua Comunicação sobre a estratégia temática, apesar de afirmar que determinadas operações de reciclagem podem ser prejudiciais para o ambiente, propõe que os Estados-Membros submetam todos os resíduos a um tratamento de valorização. Por conseguinte, há que precisar que se trata de um mercado de reciclagem **não poluente** que convém incentivar por exigências comuns desenvolvidas a nível europeu.

6.2.4 «Esquece-se» igualmente, tal como já acontecia no texto anterior, de manter na «hierarquia» que a eliminação em condições adequadas pode ser benéfica para o ambiente, mesmo mantendo disposições operativas com este objecto. Como resultado, o novo texto é menos claro do que o anterior no que toca a este ponto.

6.2.4.1 A directiva-quadro deve permanecer a base de uma gestão dos resíduos eficaz e pertinente, que inclua todos os sectores. A sua aplicação e, por conseguinte, os meios para reforçar a estratégia de reciclagem estão ainda por definir.

6.2.5 Como pista de reflexão, tinha proposto a execução de instrumentos financeiros para apoiar e favorecer uma gestão eficaz dos resíduos, da sua reciclagem e valorização. A execução destes instrumentos à escala europeia poderia ter sido incentivada sob reserva de homogeneidade. Não há propostas nesta matéria devido à dificuldade de obter unanimidade sobre uma proposta semelhante no Conselho. A escolha de não apresentar propostas nesta matéria é, sem dúvida, realista, mas não deixa de traduzir uma certa timidez da Comissão que poderia ter proposto o desenvolvimento de um método de coordenação aberta.

6.3 Resíduos perigosos

6.3.1 A questão da fusão/revogação foi abordada nas considerações gerais, no que toca ao seu próprio princípio.

6.3.2 É curioso constatar que no artigo que se refere à separação destes resíduos se fala apenas de mistura.

6.3.3 Mais do que todos os outros, estes resíduos devem ser enquadrados por uma legislação e rastreabilidade fortes. A diluição no ambiente deve ser claramente impossibilitada pela regulamentação. Há que garantir ainda que a fusão/ revogação da directiva resíduos perigosos não diminui o nível de protecção da saúde pública. No mínimo, poderia dizer-se que, por definição, toda a «mistura que inclua resíduos perigosos» será considerada perigosa, excepto se o resultado for uma destoxificação química. Qualquer tipo de diluição deverá ser rejeitada.

6.4 Rede de instalações de eliminação

6.4.1 O texto propõe que os Estados-Membros se coordenem para aperfeiçoar uma rede de instalações de eliminação. Como pedir que se invista neste domínio se os Estados-Membros não podem aplicar os instrumentos necessários para que as instalações não permaneçam em sub-actividade? Com efeito, um operador poderia «exportar» os resíduos para outro país por motivo de valorização. Por conseguinte, convém que as regras nesta matéria sejam particularmente precisas e não impliquem efeitos perversos.

6.4.2 O princípio de proximidade deve ser estudado e explicado à luz do princípio de autosuficiência. Com efeito, estes

dois princípios são indissociáveis numa gestão sustentável dos resíduos.

6.5 Prevenção

6.5.1 A directiva não inclui qualquer obrigação para com os Estados-Membros no que se refere à vertente social da prevenção. Esta vertente suporia a consideração do eventual impacto nas condições de trabalho e saúde dos trabalhadores, bem como o lançamento de verdadeiras campanhas de informação. A prevenção também é uma questão de cidadania. Seria igualmente desejável fazer avançar a reflexão sobre duas vertentes: qualitativa e quantitativa, uma vez que, em matéria económica, o qualitativo (apesar de menos dogmático do que o quantitativo), gera progresso e bom desempenho.

6.6 Os anexos

6.6.1 Foram introduzidas poucas alterações, com a excepção da abordagem da eficácia energética apenas das incineradoras de resíduos domésticos. Curiosamente, nada consta sobre as obrigações das «co-incineradoras». Para mais, a incineração de resíduos domésticos apenas poder ser considerada uma valorização nos casos em que daí possa resultar um elevado nível de eficácia energética. De facto, se determinados resíduos não podem ser recuperados, há que evitar que unidades de incineração rudimentares e pouco eficazes em termos de recuperação de energia útil beneficiem das disposições sobre a valorização. A incineração tornar-se-ia então numa solução fácil que poderia resultar em exportações de resíduos, uma situação que, pelo contrário, é necessário evitar.

Bruxelas, 5 de Julho de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND