



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 6.12.2006
COM(2006) 767 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU
SOBRE A APLICAÇÃO DA DIRECTIVA 94/62/CE RELATIVA A EMBALAGENS E
RESÍDUOS DE EMBALAGENS E SEU IMPACTO NO AMBIENTE, BEM COMO
SOBRE O FUNCIONAMENTO DO MERCADO INTERNO**

[SEC(2006) 1579]

INTRODUÇÃO

Quando a Directiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens (em seguida designada a "Directiva Embalagens") foi adoptada, havia pouca informação disponível sobre os custos e benefícios da gestão das embalagens e resíduos de embalagens. Essas informações começaram a ser compiladas quando foi dada mais importância à análise dos custos-benefícios e à avaliação do impacto, antes do lançamento da última revisão da Directiva Embalagens. Contudo, nessa altura a análise de custos-benefícios incidiu nos efeitos da directiva revista, ou seja, no efeito de uma reciclagem crescente. Esse dado foi obtido pelo cálculo dos custos e benefícios decorrentes do aumento dos níveis de reciclagem, relativamente aos níveis de 1998, para taxas de reciclagem optimizadas.

No decorrer do processo legislativo, o Parlamento Europeu e o Conselho convidaram a Comissão a apresentar uma avaliação mais completa dos impactos globais da directiva num relatório sobre a aplicação da Directiva Embalagens e seu impacto no ambiente, bem como sobre o funcionamento do mercado interno¹. O presente relatório deveria igualmente avaliar as opções de outras medidas de prevenção de embalagens e abordar outras questões relevantes no âmbito do Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente.

O presente relatório apresenta uma avaliação *ex-post* dos aspectos ambientais, económicos, sociais e de mercado interno da directiva e uma avaliação da necessidade de medidas complementares para a prevenção e reciclagem de resíduos de embalagens e a livre circulação de embalagens no mercado interno.

O relatório tem igualmente em conta a Comunicação sobre a Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos² e a proposta de revisão da legislação-quadro em matéria de resíduos³ adoptada pela Comissão em 21 de Dezembro de 2005.

1. AVALIAÇÃO EX-POST DOS IMPACTOS DA DIRECTIVA EMBALAGENS

Para fins da preparação do presente relatório, foram encomendados dois estudos: um sobre os impactos ambientais, económicos e sociais⁴ e outro sobre os aspectos de mercado interno da directiva⁵. Ambos os estudos foram sujeitos a uma consulta intensa das partes interessadas, que está documentada no sítio *web* da Comissão⁶. Adicionalmente, a Agência Europeia do

¹ N.º 8 do artigo 6.º da Directiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens (texto desta cláusula no Anexo I ao presente relatório).

² COM(2005) 666 final.

³ COM(2005) 667 final.

⁴ Estudo sobre a aplicação da Directiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens e opções para reforçar a prevenção e reutilização de embalagens (*Study on the Implementation of Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste and Options to Strengthen Prevention and Reuse of Packaging*), Ecolas e Pira para a Comissão Europeia 2005, http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf; Anexos: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_%20report_annexes.pdf; Informações sobre consulta às partes interessadas: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁵ Estudo sobre os progressos na aplicação e impacto da Directiva 94/62/CE sobre o funcionamento do mercado interno (*Study on the Progress of the Implementation and Impact of Directive 94/62/EC on the Functioning of the Internal Market*), Perchards e FFact para a Comissão Europeia 2005, http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/studies/report_packaging_direct.pdf.

⁶ http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

Ambiente preparou também um estudo-piloto sobre a eficácia dos sistemas de gestão dos resíduos de embalagens em países seleccionados⁷.

Tanto quanto possível, os estudos incluem informação sobre todos os 25 Estados-Membros. Contudo, uma grande parte do trabalho incidiu na avaliação da aplicação da directiva no passado, quando os dez novos Estados-Membros ainda não eram membros da União Europeia. As informações sobre a gestão dos resíduos de embalagens nos novos Estados-Membros antes da adesão são escassas. Por conseguinte, grande parte da análise teve de ser limitada aos quinze Estados-Membros da UE que eram membros antes de 1 de Maio de 2004 (em seguida designados "UE-15").

Esta secção apresenta um resumo dos resultados destes estudos e uma avaliação desses resultados pela Comissão Europeia. Uma explicação mais pormenorizada é apresentada no anexo ao presente relatório.

1.1. Impactos globais relacionados com as embalagens

As embalagens são um produto e um fluxo de resíduos relativamente pequenos, mas não insignificantes. Em 2002, foram gerados cerca de **66 milhões de toneladas de resíduos de embalagens** na UE-15. Este número representa cerca de 5% da geração total de resíduos. Os resíduos de embalagens representam cerca de 17% dos resíduos urbanos em peso⁸ e entre 20% e 30% em volume⁹. Contudo, o peso não é o melhor indicador dos impactos ambientais dos resíduos de embalagens e dos impactos das embalagens em todo o seu ciclo de vida. Os impactos ambientais globais das embalagens representam uma ordem de grandeza de um a alguns pontos percentuais da economia global. Por exemplo, as emissões de gases com efeito de estufa relacionadas com o consumo de embalagens na UE-15 estão estimadas em cerca de 80 milhões de toneladas de equivalente CO₂ por ano¹⁰. Este valor representa cerca de 2% do valor total das emissões de gases com efeito de estufa da UE-15. A quota-parte das embalagens relativamente a outros impactos ambientais, como a acidificação da atmosfera, as partículas finas e a eutrofização, são de uma magnitude comparável.

⁷ Eficácia dos sistemas de gestão dos resíduos de embalagens em países seleccionados: um estudo-piloto da AEA (*Effectiveness of packaging waste management systems in selected countries: an EEA pilot study*), http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_3/en.

⁸ Partindo do princípio de que cerca de metade dos resíduos de embalagens provêm de resíduos urbanos, os resíduos urbanos totais elevam-se aproximadamente a 200 milhões de toneladas na UE-15.

⁹ Estimativa baseada em estudos que indicam que o volume das embalagens representa uma parte significativamente mais elevada de resíduos urbanos do que o seu peso. Muito frequentemente, são citadas percentagens de 30% para o peso e de 50% para o volume. Contudo, como os 30% constituem claramente uma sobrestimação, o número relativo ao volume foi também reduzido em conformidade. Para mais informações, ver: <http://www.merit.unimaas.nl/tep/reports/ppwd-synthesisreport.pdf>; <http://www.mindfully.org/Sustainability/EPR-Extended-Producer-Responsibility.htm>.

¹⁰ Biointeligência e O₂ para a Comissão Europeia, 2003. Estudo sobre os efeitos ambientais externos relacionados com o ciclo de vida dos produtos e serviços (*Bio Intelligence and O2 for the European Commission 2003, Study on external environmental effects related to the life cycle of products and services*), p. 91, http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext_effects_finalreport.pdf. A estimativa das emissões de gases com efeito de estufa per capita apresentada no estudo é de 216 kg de CO₂ por ano.

1.2. Reciclagem, valorização e incineração de embalagens em instalações de incineração de resíduos com valorização energética¹¹

A reciclagem de embalagens¹² não é uma opção nova em matéria de gestão de resíduos. No que diz respeito a algumas fracções de resíduos, a reciclagem foi sempre utilizada pelo facto de ser mais barata que a eliminação. Foram assim recicladas quantidades significativas de embalagens em consequência da legislação e de programas nacionais, mesmo antes da entrada em vigor da Directiva Embalagens. Dos 66 milhões de toneladas de resíduos de embalagens, foram **reciclados em 2002 cerca de 36 milhões de toneladas, ou seja 54%**. Em comparação com 1997, tal representa um aumento de 9 milhões de toneladas e uma subida de 8% na taxa de reciclagem. Este aumento verificou-se principalmente nos Estados-Membros em que os níveis de reciclagem eram inicialmente baixos. Observou-se um aumento da **valorização e incineração de embalagens em instalações de incineração de resíduos com valorização energética** de 31 milhões de toneladas, ou seja 52%, em 1997, para **41 milhões de toneladas, ou seja 62%**, em 2002.

Em 2002, foram atingidos todos os diferentes 75 objectivos aplicáveis à UE-15¹³.

A reciclagem e a valorização de resíduos de embalagens tiveram como consequência efeitos ambientais positivos na maioria dos parâmetros. Tal incluiu uma **poupança nas emissões de gases com efeito de estufa de cerca de 25 milhões de toneladas de equivalente CO₂** (cerca de 1 milhão de toneladas em resultado directo da Directiva Embalagens) e uma **poupança de recursos de cerca de 10 milhões de toneladas de equivalente de petróleo** (cerca de 3 milhões de toneladas em resultado directo da Directiva Embalagens) decorrentes da reciclagem e valorização de resíduos de embalagens, em comparação com um cenário em que todos os resíduos de embalagens seriam enviados para deposição em aterro ou incineração sem valorização energética, o que corresponde a cerca de 0,6% das emissões totais de gases com efeito de estufa da UE-15 em 2002, ou entre um terço e metade das emissões totais de gases com efeito de estufa de países como a Dinamarca, a Irlanda ou a Suécia. Tendo em conta as dificuldades observadas quanto ao cumprimento do objectivo de 8% no âmbito do Protocolo de Quioto, esta contribuição é significativa. Outros benefícios ambientais importantes relacionam-se com a redução das emissões de partículas, da acidificação e dos efeitos de desconforto (ruído de tráfego, odores, perturbações visuais, etc., que afectam a população que habita na proximidade de aterros e incineradores).

¹¹ Por questões de simplicidade e legibilidade, "a valorização e a incineração em instalações de incineração de resíduos com valorização energética" são designadas no presente relatório como "valorização" embora esta também inclua a incineração em instalações de incineração de resíduos com valorização energética, a qual constitui, na maioria dos casos, uma forma de eliminação de acordo com a terminologia da Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos.

¹² No texto seguinte, grande parte da análise incide na reciclagem na acepção da definição de reciclagem da Directiva Embalagens ("o reprocessamento, num processo de produção, dos resíduos para o fim inicial ou para outros fins, incluindo a reciclagem orgânica, mas não a valorização energética"). Tal inclui essencialmente a reciclagem de materiais, alguns dos vários métodos de reciclagem por vezes designados reciclagem química ou em matérias-primas e reciclagem orgânica. A escolha da incidência na reciclagem deveu-se ao pressuposto de que o principal efeito da Directiva Embalagens é um aumento das taxas de reciclagem. O efeito da valorização e incineração em instalações de incineração de resíduos é considerado muito menor, dado que tal depende mais das decisões nacionais relativas à construção ou não de incineradores de resíduos para a gestão dos resíduos em geral, do que do efeito directo da Directiva Embalagens. Os padrões de custo-benefício da incineração com valorização energética são também considerados menos favoráveis do que os da reciclagem, no que diz respeito à maioria das fracções de resíduos de embalagens abrangidas pelos actuais programas de reciclagem.

¹³ Para mais pormenores, consultar o Quadro 1 do Anexo II.

A reciclagem resultante da aplicação da Directiva Embalagens e da legislação e programas nacionais não é significativamente mais cara do que se o mesmo material tivesse sido enviado para eliminação. Os custos totais da gestão dos resíduos de embalagens¹⁴ em 2001 foram avaliados em três cenários. Num cenário correspondente às taxas reais de reciclagem e valorização em 2001, os custos foram estimados em 6,6 a 6,8 mil milhões de euros. Contudo, mesmo num cenário de ausência total de reciclagem das embalagens e de 100% de eliminação, os custos de eliminação teriam sido de cerca de 6,1 mil milhões de euros. Num cenário com os níveis prováveis de reciclagem de embalagens na ausência da Directiva Embalagens, os custos totais da gestão dos resíduos de embalagens foram estimados em 6,6 mil milhões de euros. Tomando em consideração o nível de incerteza dessas estimativas, pode-se concluir que os **custos** adicionais relacionados com as obrigações de reciclagem da Directiva Embalagens **não são superiores a várias centenas de milhões de euros por ano**. É provável que estes custos adicionais sejam reduzidos, dado que a aplicação da legislação da UE melhora as condições ambientais em que se realiza essa eliminação de resíduos na UE, por exemplo em consequência da aplicação da Directiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros¹⁵.

O custo da redução de 1 tonelada de CO₂ equivalente mediante a reciclagem de embalagens aumentou de 12 €/t em 1997 para 23 €/t em 2001 (em comparação com os preços de mercado do comércio de emissões que variaram de cerca de 9 a cerca de 12,5 €/t de CO₂ entre Outubro de 2005 e Outubro de 2006¹⁶). Dado que tem igualmente outros benefícios ambientais, a reciclagem de embalagens pode ser classificada, com um grau de certeza relativamente elevado, **entre as opções mais eficientes em termos de custos para a redução das emissões de CO₂ e de outros impactos ambientais**. Verificam-se, contudo, diferenças importantes entre vários materiais de embalagem e aplicações. Os estudos indicam também que um aumento do objectivo de reciclagem para níveis superiores aos actuais não seria eficaz em termos de custos¹⁷. As diferenças geográficas entre os Estados-Membros influenciam relativamente pouco os resultados em termos de relação custo-eficácia.

O impacto em determinados sectores industriais e privados pode contudo ser superior ao que os valores supramencionados poderiam sugerir, dado que a directiva implica uma deslocação dos custos da gestão dos resíduos do sector público (especialmente das autoridades locais) para o sector privado (que está agora a co-financiar a gestão de resíduos de embalagens) e os custos de administração interna incorridos pelas empresas não estão incluídos nas estimativas supramencionadas.

Estima-se que **a criação de empregos directos e de empregos indirectos, durante o primeiro exercício**, na indústria de valorização e reciclagem de embalagens seria de 42 000 equivalentes de postos de trabalho a tempo inteiro. Este número deve ser comparado com possíveis perdas de emprego no sector da eliminação de resíduos em consequência de efeitos macroeconómicos (os fundos gastos na reciclagem não estão disponíveis para outras actividades económicas - tais efeitos diminuirão à medida que os custos de eliminação aumentarem). Não é claro o número de postos de trabalho afectado por estas razões. **No**

¹⁴ A reciclagem e a valorização energética mais a eliminação da parte restante dos resíduos de embalagens com resíduos urbanos ou industriais mistos.

¹⁵ Directiva 1999/31/CE, JO L 182 de 16.7.1999, p. 1.

¹⁶ Valor em 11 de Outubro de 2006, , www.pointcarbon.com.

¹⁷ Em particular, RDC/Pira para a Comissão Europeia 2003, disponível em: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>.

conjunto, é provável que o balanço, em termos de emprego, seja neutro ou ligeiramente positivo.

O principal impacto das obrigações de reciclagem da Directiva Embalagens no mercado interno era uma estabilização dos mercados da recolha e reciclagem. As diferenças entre os Estados-Membros no financiamento da reciclagem foram niveladas em certa medida, dado que todos os Estados-Membros criaram mecanismos de financiamento para apoiar a reciclagem de embalagens. Recentemente, surgiram problemas no mercado interno devido a interpretações divergentes da natureza voluntária ou obrigatória dos sistemas de identificação de materiais ao abrigo do artigo 8.º da Directiva Embalagens e da Decisão 97/129/CE.

1.3. Prevenção da produção de embalagens

A prevenção da produção de embalagens na fonte é uma questão muito mais complexa do que a reciclagem. A reciclagem é uma das opções possíveis para a gestão dos resíduos, juntamente com outras opções como a valorização ou a eliminação. A prevenção não só influencia todo o ciclo de vida das embalagens, desde a extracção de matérias-primas até à eliminação, mas também o ciclo de vida dos produtos embalados. Mudanças mais substanciais nos volumes de embalagens colocados no mercado apenas podem ser conseguidas através de mudanças nos padrões de produção, consumo e distribuição. Tal reflecte-se no sucesso limitado de todas as medidas de prevenção até agora adoptadas. Embora pareça existir uma certa dissociação entre a geração de resíduos de embalagens e o crescimento do PIB, a quantidade absoluta de resíduos de embalagens está a aumentar em quase todos os Estados-Membros. As medidas de prevenção - como sistemas de controlo da aplicação dos requisitos essenciais, planos de prevenção de embalagens e sistemas rigorosos de responsabilização do produtor - poderão ter tido algum efeito na redução da geração de embalagens. No entanto, os padrões globais de geração de resíduos de embalagens não são significativamente diferentes entre os Estados-Membros que aplicam diferentes ferramentas de prevenção e os Estados-Membros que não aplicam nenhuma dessas ferramentas.

O Parlamento Europeu levantou a questão da utilização de um indicador ambiental para as embalagens (*Packaging Environmental Indicator* - PEI), para utilização no âmbito da política em matéria de embalagens. Esse indicador é uma ferramenta conceptual que mede o impacto ambiental das embalagens e produz um resultado simples que permite melhorar as embalagens e facilitar a selecção entre diferentes sistemas de embalagem. A principal vantagem do indicador ambiental para as embalagens é dar uma orientação sobre os impactos ambientais fundamentais a ter em consideração na avaliação do ciclo de vida e em abordagens conceptuais do ciclo de vida. Não obstante, condicionalismos práticos tornam difícil a utilização do PEI para a identificação de números únicos que possam ser utilizados para justificar o favorecimento de um tipo de embalagem relativamente a outro ou para informar o consumidor. Em consequência, parece adequado centrar a potencial utilização do PEI na disponibilização de orientações às empresas utilizando abordagens de ciclo de vida, em lugar de tentar calcular número isolados com base nesta ferramenta. Uma aplicação do PEI desse tipo poderia ser integrada num futuro procedimento de avaliação da conformidade.

Não há indicações de que os actuais níveis de metais pesados e de outras substâncias perigosas presentes nas embalagens coloquem quaisquer riscos particulares para a saúde e o ambiente. Por conseguinte, parece improvável que uma maior redução dos limites de metais pesados resultasse em benefícios significativos para a saúde e o ambiente.

Os objectivos de prevenção podem parecer tentadores pela sua aparente simplicidade. Todavia, a sua aplicação levanta uma série de problemas que não são menos complexos do que os de outras medidas. Em especial, os objectivos relacionados com o peso colocariam em desvantagem materiais de embalagem mais pesados, mas não necessariamente menos respeitadores do ambiente. Objectivos aplicados equitativamente a todos os produtores colocariam em desvantagem os produtores que já utilizam a quantidade mínima possível de embalagens. Para esses produtores, maiores reduções podem resultar em derramamentos de produtos que poderão frequentemente causar danos ambientais significativamente superiores aos possíveis benefícios ambientais relacionados com a poupança de embalagens.

As proibições de deposição em aterro e os objectivos de redução da deposição em aterro têm um efeito semelhante aos dos objectivos de reciclagem no redireccionamento dos fluxos de resíduos. Contudo, estes devem ser vistos em função da opção de gestão de resíduos que poderia ser utilizada subsequentemente para obter o maior benefício ambiental. Os objectivos de reciclagem não podem ser simplesmente substituídos por proibições de deposição em aterro e por objectivos de redução da deposição em aterros, se tal resultar num aumento da incineração, em detrimento da reciclagem e dos benefícios ambientais globais da directiva.

2. IMPACTO NO MERCADO INTERNO

A directiva resultou numa convergência significativa entre as taxas de reciclagem dos Estados-Membros e o procedimento de notificação permitiu resolver muitas questões relativas ao mercado interno antes que estas se transformassem num verdadeiro problema. Contudo, apesar dos objectivos da directiva de contribuir para o funcionamento do mercado interno e de reduzir os entraves ao comércio, estes ainda não foram plenamente atingidos no que diz respeito a todos os tipos de embalagens. A experiência passada e casos em curso mostram que as medidas unilaterais adoptadas nos diferentes Estados-Membros ainda levantam problemas pelo facto de exigirem aos operadores do mercado que adaptem as suas embalagens aos requisitos de cada Estado-Membro, o que faz com que estes tenham mais dificuldade em tirar partido de oportunidades comerciais no mercado interno com a venda do mesmo produto na mesma embalagem em mercados diferentes. Em particular, os procedimentos por infracção no sector das bebidas mostram que as medidas nacionais podem resultar em distorções da concorrência e, em alguns casos, fragmentar o mercado interno, o que contraria os objectivos da directiva. O sector das embalagens de bebidas assinalou esses impactos dos sistemas de depósito obrigatório de recipientes não-recarregáveis (por exemplo na Alemanha). O caso alemão salienta igualmente que a fase de mudança de um sistema de depósito para outro é crítica para os operadores do mercado, uma vez que inseguranças jurídicas e factuais podem levar a instabilidades no mercado. Além disso, a utilização da tributação para promover a política de embalagens pode eventualmente perturbar o mercado interno se os impostos forem aplicados de uma forma que proteja os produtores locais.

A Comissão está empenhada em reagir a quaisquer medidas que possam perturbar o funcionamento do mercado interno e não sejam justificadas do ponto de vista ambiental, pelo que procederá a uma avaliação mais aprofunda da necessidade de clarificar ou alterar as disposições dos artigos 5.º e 7.º da Directiva Embalagens, com vista a facilitar a livre circulação de mercadorias no mercado interno.

A Comissão considera igualmente que um controlo adequado do cumprimento dos requisitos essenciais contribuirá para a criação de condições equitativas de concorrência. A falta de progressos em matéria de requisitos essenciais constituiu um problema grave no processo de

aplicação da directiva no que diz respeito ao mercado interno. Todos os Estados-Membros procederam devidamente à transposição dos requisitos essenciais, mas apenas três Estados-Membros (Reino Unido, França e República Checa) criaram mecanismos de controlo da aplicação. O controlo da aplicação dos requisitos essenciais trará benefícios adicionais em termos de prevenção, reciclagem e redução de substâncias perigosas nas embalagens. Há provas de que os países que controlam o cumprimento dos requisitos essenciais (França e Reino Unido) atingiram níveis de dissociação entre o crescimento da utilização de embalagens e o PIB semelhantes aos dos países que implementaram planos de prevenção de embalagens (por exemplo, Bélgica e Espanha).

Por estas razões, a Comissão reitera o seu compromisso de promover uma aplicação adequada dos requisitos essenciais tanto em relação ao artigo 9.º como ao 18.º da directiva. Além disso, os Estados-Membros poderiam incluir o controlo da aplicação dos requisitos essenciais como uma prioridade ao definir os seus programas de prevenção de resíduos.

Finalmente, apesar dos progressos verificados até à data, é necessário clarificar as incertezas remanescentes quanto a algumas definições de embalagens e aos procedimentos de apresentação de relatórios, bem como no que diz respeito à garantia de condições equitativas de concorrência para todos os operadores económicos. A Comissão continuará a trabalhar em parceria com os Estados-Membros sobre estas questões.

3. REUTILIZAÇÃO DE EMBALAGENS

Os sistemas de reutilização de embalagens funcionam muito bem no que diz respeito às embalagens de transporte. Contudo, a maior parte do debate sobre a reutilização de embalagens na União Europeia centra-se nas embalagens de bebidas de consumo (aproximadamente 20% do total de embalagens, em peso¹⁸). A questão de determinar se, e a que ponto, as embalagens reutilizáveis para bebidas de consumo são preferíveis às embalagens não-reutilizáveis é motivo de animados debates. Foram realizados muitos estudos de avaliação do ciclo de vida sobre este assunto. Verifica-se um acordo razoavelmente sólido quanto aos padrões fundamentais dos resultados, mas os valores absolutos diferem em certa medida. A maioria dos estudos considerou que as embalagens reutilizáveis são melhores em situações em que as distâncias de transporte são geralmente pequenas e as taxas de retorno elevadas e que as embalagens não-reutilizáveis são melhores em situações em que as distâncias são geralmente grandes e as taxas de retorno pequenas.

Neste contexto, não parece actualmente possível nem oportuno propor medidas harmonizadas, a nível comunitário, de incentivo à utilização de embalagens reutilizáveis para bebidas de consumo.

Todavia, há provas de que o sector das bebidas no mercado interno está a ficar cada vez mais fragmentado na sequência de medidas unilaterais adoptadas a nível dos Estados-Membros destinadas a promover preocupações ecológicas relacionadas com as embalagens. Por exemplo, os sistemas de recarga podem ser de aplicação mais difícil a longas distâncias e resultar em custos adicionais para os importadores que têm de adaptar as suas embalagens às especificações de cada mercado dos Estados-Membros. Em geral, as medidas nacionais concebidas adequadamente para promover as embalagens reutilizáveis resultam em benefícios

¹⁸ Estimativa com base em dados do GVM para a Alemanha, comunicação pessoal.

ambientais. Por outro lado, essas medidas podem ter impactos no mercado interno. Encontrar o equilíbrio certo entre os interesses económicos e ambientais envolvidos continua a ser uma das principais tarefas neste sector. Por conseguinte, no que diz respeito às embalagens para bebidas, a Comissão procederá a uma avaliação mais aprofundada da necessidade de clarificar ou alterar as disposições dos artigos 5.º e 7.º da Directiva Embalagens, a fim de facilitar a sua livre circulação no mercado interno.

4. NECESSIDADE DE MEDIDAS COMPLEMENTARES

A Directiva Embalagens contribuiu para a redução do impacto ambiental da utilização dos recursos naturais através da prevenção, reutilização e reciclagem de embalagens. Criou também um quadro económico mais estável para a recolha separada de resíduos de embalagens e sua reciclagem e valorização. Desta forma, gerou oportunidades comerciais e uma série de novos empregos. Eventuais planos futuros para a revisão da directiva deveriam ter como objectivo a conservação e aumento desses benefícios, melhorando simultaneamente a eficiência da gestão das embalagens e dos resíduos de embalagens através de uma simplificação e racionalização em consonância com as iniciativas de "melhor regulamentação" da Comissão e das presidências do Conselho, bem como da prevenção de possíveis impactos negativos no mercado interno.

4.1. Prevenção e reutilização

Tal como demonstrado na avaliação *ex-post* da directiva, o âmbito das medidas de prevenção e reutilização sem ligação com o produto embalado é relativamente limitado. Qualquer medida que seja eficaz na prevenção ou reutilização terá igualmente impactos nos produtos embalados e nos seus padrões de produção, distribuição e consumo, bem como no comércio no mercado interno. Os estudos utilizados na preparação do presente relatório não revelam uma preferência clara por uma das opções de incentivo à prevenção e reutilização de embalagens.

Por conseguinte, deveria ser adoptada a nível europeu uma abordagem flexível de prevenção dos resíduos de embalagens de modo a incentivar a adopção de medidas pelos Estados-Membros, deixando ao seu critério a escolha dos instrumentos e medidas mais adequadas. A proposta de integração na legislação-quadro em matéria de resíduos da obrigação de os Estados-Membros desenvolverem programas de prevenção de resíduos, programada pela Comissão no contexto da Estratégia Temática sobre a Prevenção e Reciclagem de Resíduos, proporciona um instrumento flexível desse tipo. A Comissão está pronta a apoiar os Estados-Membros na elaboração dos seus planos de prevenção nacionais.

Para fins de uma boa aplicação da Directiva Embalagens e tendo em vista um melhor funcionamento do mercado interno, é importante que todos os intervenientes contribuam para o funcionamento eficiente do sistema de notificação estabelecido no artigo 16.º da directiva.

4.2. Objectivos de reciclagem e valorização

O n.º 8 do artigo 6.º da Directiva Embalagens estabelece que o presente relatório deve ser acompanhado, se adequado, de propostas de revisão das disposições relacionadas com a prevenção e reutilização de embalagens. O n.º 5 do artigo 6.º estabelece que "até 31 de Dezembro de 2007, o Parlamento Europeu e o Conselho [...] definirão os objectivos quantitativos para a terceira fase de cinco anos entre 2009 e 2014 [...]".

Os objectivos constantes do artigo 6.º da Directiva Embalagens foram recentemente revistos¹⁹ tendo sido adoptado um novo conjunto de objectivos para a valorização e reciclagem a atingir até ao final de 2008. Simultaneamente, e devido à situação específica nos Estados-Membros que aderiram à União Europeia em 1 de Maio de 2004, a Directiva 2005/20/CE²⁰ adia a prossecução dos "objectivos para 2008" até 2012, no que diz respeito a sete Estados-Membros, e até 2013, 2014 e 2015 para um Estado-Membro em cada um destes anos.

A avaliação apresentada no presente relatório baseia-se nos dados e informações recolhidos em 2001 - 2002. O último relatório sobre a aplicação das Directivas Resíduos (incluindo a Directiva Embalagens) abrange o período entre 2001 e 2003, enquanto o relatório subsequente relativo aos anos de 2004 a 2006 não estará disponível antes de 2008. O presente relatório poderia apresentar informações necessárias para a reavaliação dos níveis dos objectivos para 2008. Os Estados-Membros terão ainda de fazer muitos progressos na aplicação dos objectivos existentes. Será apenas depois de a situação relativa à gestão dos resíduos de embalagens nos novos Estados-Membros se tornar mais clara e de os dados dos períodos subsequentes de apresentação de relatórios estarem ao dispor da Comissão que será possível avaliar os impactos ambientais, económicos e sociais de um eventual novo conjunto de objectivos.

Em consequência, parece prematuro propor novos objectivos de reciclagem e valorização numa fase em que o conjunto precedente de objectivos só recentemente foi transposto para a legislação nacional e o último prazo para a sua aplicação termina em 2015²¹. Não há também indicações de que padrões de custo e benefício para níveis diferentes de reciclagem e valorização de embalagens se tenham alterado significativamente desde a fixação dos novos objectivos acordados em 2004. Considera-se, por conseguinte, que os níveis dos objectivos estabelecidos na Directiva 2004/12/CE deveriam permanecer válidos muito para além de 2008.

5. CONCLUSÕES

A avaliação *ex-post* do impacto da Directiva Embalagens no ambiente mostra um aumento de 9% da valorização e incineração de embalagens em instalações de incineração de resíduos com valorização energética e um aumento de 8% da reciclagem de embalagens entre 1997 e 2002. Simultaneamente, em 2002 foram cumpridos todos os objectivos estabelecidos na directiva. A reciclagem de embalagens teve efeitos ambientais positivos, incluindo a poupança de recursos e a redução de emissões de gases com efeito de estufa. Entre os outros benefícios ambientais contam-se a redução das emissões de partículas, da acidificação, do ruído de tráfego, de odores, de perturbações visuais, etc. Estes são benefícios visíveis e significativos dos esforços realizados pela indústria para aplicar os requisitos da Directiva Embalagens. Os dados demonstram que os custos adicionais relacionados com as obrigações de reciclagem da Directiva Embalagens, em comparação com outras opções de gestão dos resíduos (por exemplo, eliminação) não são significativamente mais elevados e apresentam uma tendência descendente. Os custos da reciclagem de embalagens são de uma ordem de grandeza idêntica à das alternativas mais eficientes em termos de custos para a redução das emissões de CO₂ e de outros impactos ambientais.

¹⁹ Directiva 2004/12/CE, JO L 47 de 18.2.2004, p. 26.

²⁰ Directiva 2005/20/CE, JO L 70 de 16.3.2005, p. 17.

²¹ Directiva 2005/20/CE, JO L 70 de 16.3.2005, p. 17.

A Comissão considera que os objectivos de reciclagem e valorização constantes da Directiva Embalagens são actualmente os melhores e devem permanecer estáveis a fim de permitir a todos os Estados-Membros atingir esses objectivos. Progressos substanciais no domínio da prevenção só poderão ser conseguidos mediante a aplicação de medidas adaptadas às condições específicas em que os produtos embalados são comercializados, como, por exemplo, os padrões de consumo e de distribuição. A integração na legislação-quadro em matéria de resíduos da obrigação de os Estados-Membros desenvolverem programas de prevenção de resíduos, conforme proposto pela Comissão no contexto da Estratégia Temática sobre Prevenção e Reciclagem de Resíduos, constitui um instrumento adequado para promover a prevenção de resíduos em geral, bem como a prevenção de resíduos de embalagens em particular.

A mais longo prazo, a reciclagem de resíduos de embalagens deve ser vista no âmbito geral da política de reciclagem de resíduos da UE tal como definida na Estratégia Temática sobre Prevenção e Reciclagem de Resíduos. A Comissão tenciona incluir uma avaliação dos progressos realizados pelos Estados-Membros em matéria de prevenção, reciclagem e valorização de resíduos na revisão de 2010 da Estratégia Temática sobre Prevenção e Reciclagem de Resíduos. Esta avaliação basear-se-á, nomeadamente, numa actualização da avaliação dos impactos da Directiva Embalagens e terá em conta os progressos realizados pelos Estados-Membros no sentido de aumentar as taxas de reciclagem para os níveis fixados pelo Parlamento Europeu e o Conselho na revisão de 2004 da directiva.

Há indícios (especialmente no sector das bebidas) de que a directiva ainda não atingiu plenamente os seus objectivos em termos de mercado interno. Tal deve-se, em parte, a uma aplicação incorrecta das disposições da Directiva Embalagens, mas também ao número crescente de medidas unilaterais que resultam numa fragmentação do mercado. Por conseguinte, a Comissão procederá a uma avaliação mais aprofundada da necessidade de adopção de medidas a nível da UE destinadas a evitar condicionalismos no que diz respeito ao mercado interno no futuro. Os progressos realizados no sentido de um controlo adequado da aplicação dos requisitos essenciais e de definições e procedimentos de apresentação de relatórios harmonizados em todos os Estados-Membros contribuirão assim para a criação de condições equitativas de concorrência para todos os operadores económicos.