

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

469.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2011

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Acesso às matérias-primas secundárias (sucata de ferro, papel reciclado, etc.)» (parecer de iniciativa)

(2011/C 107/01)

Relator: **Josef ZBOŘIL**

Co-relator: **Enrico GIBELLIERI**

Em 15 de Julho de 2010, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o

Acesso às matérias-primas secundárias (sucata de ferro, papel reciclado, etc.).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais que emitiu parecer em 13 de Janeiro de 2011.

Na 469.^a reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 88 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité aprecia enormemente as análises das associações industriais individuais, que explicam a situação actual e os futuros cenários possíveis capazes de provocar sérios desequilíbrios entre a oferta e a procura no mercado das matérias-primas secundárias.

1.2 O Comité salienta ainda o facto de, em alguns países (EUA, China), a disponibilidade de matérias-primas enquanto tal ser considerada e tratada como uma questão estratégica. Naturalmente, nestes países, as matérias-primas secundárias não são excluídas de um regime igualmente mais rigoroso. Nestas circunstâncias, o CESE saúda o facto de a eficiência material se ter tornado a principal prioridade da DG Ambiente.

1.3 O acesso às matérias-primas de que necessitam varia consideravelmente consoante as indústrias, do mesmo modo que os próprios fluxos materiais variam consoante a sua natureza e as utilizações tradicionais das matérias-primas em causa.

Em alguns casos, como os das indústrias do vidro e do aço, o objectivo da eficiência material pode ser alcançado simplesmente através do aperfeiçoamento e do equilíbrio dos sistemas e dos processos de produção existentes, com a ajuda de incentivos bem definidos. O CESE adverte que esta intenção não deve pôr em causa nem o número nem a qualidade dos postos de trabalho nas instalações de reciclagem e nas indústrias de transformação.

1.4 Actualmente são exportadas grandes quantidades de matérias-primas secundárias recolhidas que são extremamente necessárias para as indústrias de base e de transformação europeias. Esta tendência compromete seriamente o emprego em todas as indústrias transformadoras.

1.5 A pressão do excesso de resíduos recolhidos pelos actuais sistemas de recolha é frequentemente aliviada pela venda indiscriminada dos resíduos recolhidos, sem qualquer tratamento adicional e sem garantia de uma utilização final na UE.

1.6 Lamentavelmente, são muitas vezes utilizadas práticas comerciais ilegais para contornar o controlo directo de importantes fluxos de matérias-primas secundárias. Por exemplo, são utilizadas falsas declarações aduaneiras que classificam os resíduos como mercadorias em segunda-mão para evitar a aplicação do Regulamento relativo a transferências de resíduos a fluxos específicos de matérias-primas secundárias.

1.7 Desta forma, os resíduos recolhidos em nome dos contribuintes da UE não tem os benefícios previstos, reduzindo sim a competitividade das indústrias respectivas ao limitar o abastecimento de matérias-primas secundárias e/ou torná-lo desnecessariamente mais oneroso.

1.8 Simultaneamente, é evidente que muitas regras específicas aplicáveis à reciclagem não foram enquadradas de forma coerente, tendendo a centrar-se em aspectos específicos e isolados da recolha e da reciclagem e não tendo em conta as forças de mercado que intervêm nos sistemas e processos.

1.9 Também o Regulamento REACH está a causar problemas em algumas indústrias de reciclagem, já que não há uma distinção clara entre produtos em fim de vida (resíduos) e produtos em segunda-mão. Assim, este conceito bem-intencionado não atingiu infelizmente o seu objectivo. Algumas indústrias afectadas, como a do papel, encontraram forma de sair do impasse, enquanto outras ainda procuram soluções viáveis. Este é um exemplo sério da incoerência no enquadramento jurídico para a qual a indústria já tinha alertado previamente.

1.10 Para se alcançar um resultado mais equilibrado, o conflito entre as forças do mercado e o enquadramento regulamentar vigente deveria ser objecto de uma análise aprofundada. Uma sugestão possível poderia ser aplicar direitos de exportação para evitar o risco de se perderem materiais valiosos. Naturalmente, estas medidas teriam de respeitar as regras da OMC. A UE poderia eventualmente negociar as condições de emergência com a OMC, estabelecendo condições claras e transparentes para os direitos e/ou as restrições à exportação para resíduos de importância estratégica.

1.11 Outra opção poderia consistir em adoptar metas de reciclagem flexíveis em função da evolução do mercado, ou seja, durante os períodos de contracção do mercado (procura reduzida) as metas de reciclagem poderiam ser mais baixas, sendo aumentadas durante as fases de procura elevada. Simultaneamente, deve pensar-se em formas inteligentes de assegurar a manutenção de níveis suficientes de emprego ao longo do ciclo económico e em toda a cadeia de valor em sectores relevantes, como o dos resíduos de embalagens, papel, etc.

1.12 Ainda outra opção consistiria em estabelecer metas/quotas de reciclagem equivalentes unicamente à quantidade de resíduos susceptível de ser reutilizada na UE, não incluindo resíduos vendidos no estrangeiro que não possam ser utilizados

nas instalações comunitárias. No entanto, uma medida deste tipo teria de ser acompanhada do ajustamento das metas/quotas à capacidade real de reciclagem da UE.

1.13 O CESE apoia vivamente a indústria no seu apelo à UE para que desenvolva uma política consistente e abrangente de acesso sustentável a longo prazo a matérias-primas e de utilização de recursos. Esta política deve apoiar a indústria europeia nos seus esforços de utilizar os recursos de forma regeneradora (*from cradle to cradle*). A reciclagem deve ser apoiada através da melhoria das infra-estruturas de recolha, da promoção de segurança jurídica e de condições de concorrência equitativas, além da remoção de encargos administrativos desnecessários. Este requisito fundamental exige um bom equilíbrio e uma boa coe-rência em todo o leque de regulamentos, directivas e decisões.

1.14 Os regulamentos da UE relativos a resíduos estabelecem obrigações jurídicas para todos os intervenientes do fluxo de resíduos e esta responsabilidade deve ser estritamente verificada e exigida pelas respectivas autoridades. A sua educação e formação são os pré-requisitos fundamentais da luta contra práticas ilegais de alguns intervenientes incorrectos, especialmente no comércio internacional.

1.15 Todos os elementos das políticas da UE em matéria de alterações climáticas devem ter em conta os benefícios ambientais das matérias-primas secundárias, e há que evitar incoerências: por exemplo, o RCE-UE (Regime do Comércio de Emissões da União Europeia) não reflecte as economias de energia e de carbono resultantes da utilização de matérias-primas recuperáveis noutros sectores industriais e no sector da construção e sobrecarrega desnecessariamente estes sectores com custos adicionais.

1.16 Por último, a gestão de um enquadramento tão complexo devia ser assegurada no contexto de um diálogo social permanente e sério, a fim de incentivar a criação de empregos de qualidade ao longo das cadeias de valor pertinentes.

2. Introdução

2.1 O acesso sustentável a matérias-primas e a sua utilização sustentável são elementos fundamentais da política de sustentabilidade da UE, constituindo a base da actual e futura competitividade da indústria transformadora comunitária⁽¹⁾. As cadeias de abastecimento de matérias-primas, tanto primárias como secundárias, são verdadeiros sectores económicos que asseguram empregos e geram riqueza na Europa. A reciclagem é uma actividade económica que contribui significativamente para o PIB da UE. A recolha de materiais e produtos usados é uma actividade que envolve cidadãos, municípios e órgãos de poder públicos que investiram em sistemas eficazes para responder à crescente necessidade de sustentabilidade a longo prazo.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Iniciativa matérias-primas – Atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e o emprego na Europa*, JO C 277, de 17.11.2009, p. 92.

2.2 É necessário reconhecer a complementaridade entre matérias-primas primárias e secundárias: embora as matérias-primas secundárias sejam uma forma ecologicamente eficaz de reintroduzir na economia recursos preciosos, elas (ainda) não são, de forma geral, suficientes para responder à crescente procura de materiais (papel, metais e minerais). Ambas são necessárias e complementares. A melhoria dos sistemas de recolha e de utilização de matérias-primas secundárias na UE contribuirá para a realização dos objectivos da Estratégia Europa 2020.

2.3 A indústria reclama da UE uma política global e coerente para o acesso e a utilização sustentáveis dos recursos a longo prazo. Esta política devia apoiar a indústria europeia nos seus esforços de utilizar os recursos de forma regeneradora (*from cradle to cradle*). A Iniciativa «matérias-primas», a estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos, a estratégia temática sobre utilização sustentável dos recursos naturais e a iniciativa emblemática do Comissário Potočnik «Uma Europa eficiente em termos de recursos» são iniciativas inter-relacionadas que devem ser coerentes e integradas. Deverão igualmente ser tidas em conta outras iniciativas, como a iniciativa para o consumo e produção sustentáveis (CPS), a Directiva-Quadro relativa aos resíduos e outras políticas em matéria de reciclagem e de resíduos.

3. Identificação dos principais fluxos de matérias-primas secundárias ⁽²⁾

3.1 Há produtos tradicionalmente reciclados, como a sucata ferrosa e não ferrosa, o papel, o cartão e o vidro, que têm uma longa história e tradição de reciclagem num circuito mais ou menos fechado. Estas indústrias não podem sobreviver sem um abastecimento constante de materiais recuperados e produtos usados. Outros produtos, como o plástico, são reciclados há relativamente pouco tempo e, em comparação com os produtos tradicionais, o seu processo de reutilização não constitui necessariamente um circuito fechado.

3.2 As características de reciclagem das principais matérias secundárias predeterminam os seus fluxos específicos e os intervenientes nas respectivas cadeias de valor.

3.2.1 **Sucata de ferro e aço:** Em geral, a reciclagem da sucata de ferro e aço inclui a recolha, a triagem, a compactação, o empacotamento, o corte, o cisalhamento, a trituração e/ou a calibragem e, por fim, a fundição na siderurgia. A sucata ferrosa é recolhida separadamente ou misturada, sendo em seguida triada no parque de sucata e vendida a unidades de tratamento de sucata ou enviada directamente para a siderurgia. Quando a sucata chega à unidade de tratamento de sucata, os diferentes tipos de metais que a compõem são separados e preparados para a trituração/calibragem. A trituração e a calibragem são frequentemente necessárias para se proceder a uma nova fase de separação. No caso do aço inoxidável, as peças maiores são recolhidas separadamente ou divididas no parque de sucata antes da trituração. As peças mais pequenas de aço inoxidável são divididas através de processos de separação com várias fases. Na siderurgia, a sucata de ferro e aço é, em regra, introduzida directamente nos fornos.

3.2.1.1 A indústria europeia de recuperação do aço está bastante concentrada (na fase de tratamento) e apenas sete empresas respondem por cerca de 40 % do total da sucata de aço entregue às siderurgias. De acordo com o Instituto Internacional da Recuperação (BIR) e a EFR (European Ferrous Recovery and Recycling Federation – Federação Europeia de Valorização e reciclagem de Metais Ferrosos), existem na UE-27 cerca de 42000 parques de sucata. O sector da sucata estima que, desses 42 000, cerca de 250 são grandes empresas, 9 000 são empresas de tamanho médio a grande que processam mais de 12 000 toneladas por ano e as restantes, cerca de 36 000 empresas, são de pequena ou média dimensão.

3.2.1.2 O sistema de recolha pode variar em função do tipo de produto e do país. Os produtos de grandes dimensões em fim de vida e os produtos gerados em grandes quantidades, como os produtos da construção e demolição, são, normalmente, transportados directamente para os parques de sucata ou para unidades de tratamento de sucata. Tanto a Directiva relativa aos veículos em fim de vida como a Directiva REEE (resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos) atribuem aos produtores a responsabilidade pela recuperação, ou seja, pela recolha da sucata. Produtos pequenos, como materiais de embalagem, são recolhidos pelas autoridades municipais, o que significa que, neste caso, a recolha não é feita pela indústria da sucata, embora existam algumas iniciativas da indústria no caso das latas de bebidas usadas, nomeadamente centros de recolha e terminais de sucata onde as latas de aço e alumínio são separadas e compactadas a fim de serem transportadas para unidades de tratamento ou refinarias.

3.2.1.3 A sucata é uma das poucas matérias-primas secundárias em relação à qual a Europa pode esperar uma permanente disponibilidade e até algum excedente. Com efeito, neste sector, o comércio no interior da UE, assim como as importações e exportações de e para outros países, estão bem implantados há décadas. É difícil determinar a quantidade total de sucata transaccionada na UE. As estimativas quanto às importações e exportações (2008) apontam para 5,3 e 12,9 milhões de toneladas respectivamente, enquanto o consumo total de sucata no mesmo ano se elevou a 112 milhões de toneladas.

3.2.2 **Sucata não ferrosa e outros resíduos contendo esses metais:** em comparação com a sucata de ferro e de aço, a sucata não ferrosa apresenta uma variação muito maior no que toca a) aos metais presentes, b) aos recursos disponíveis e c) aos métodos que devem ser utilizados para separar e extrair os metais dos fluxos de resíduos. Os metais mais importantes e em maior quantidade são o alumínio, o zinco, o chumbo e o cobre. Contudo, os fluxos de resíduos contêm outros metais, como o estanho e metais preciosos, que é possível extrair com métodos apropriados.

3.2.2.1 O método de recolha é o mesmo ou semelhante aos métodos utilizados para a sucata ferrosa. Para obter sucata de metal de boa qualidade a partir de produtos em fim de vida (veículos em fim de vida, REEE) são utilizadas tecnologias sofisticadas. Por oposição, no caso dos metais não ferrosos básicos, eles são extraídos dos fluxos de resíduos com taxas de recuperação e taxas de utilização muito elevadas.

⁽²⁾ Dados oriundos essencialmente dos estudos em matéria de resíduos do Centro Comum de Investigação (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>) e de estatísticas do sector

3.2.2.2 A cinza e a escória são também parte importante da recuperação de metais não ferrosos que requer tecnologias especiais. Podem ser encontrados recursos essencialmente inexplorados de metais não ferrosos nos velhos resíduos mineiros das áreas de extracção de minérios da UE. Embora estes resíduos mineiros ⁽³⁾ estejam isentos da legislação geral da UE relativa a resíduos, deve dar-se atenção também a estas matérias-primas se tal for economicamente viável.

3.2.3 **Papel reciclado:** A indústria do papel é um sector baseado, desde o início, em recursos renováveis e na reciclagem, sendo os desperdícios recolhidos a principal matéria-prima utilizada no fabrico do papel. Até agora, a reciclagem do papel tem sido relativamente simples e a sua utilização material tem sido predominantemente uma. Há dois recursos principais (tal como para os metais ferrosos): o papel recuperado industrial (indústria de embalagem e indústria gráfica, entre outras) e os resíduos (municipais) de consumo. Como é dada preferência a materiais triados, os resíduos municipais exigem a separação do papel usado e operações básicas de triagem.

3.2.3.1 Os fluxos de matérias foram seriamente afectados pela recente recessão. A utilização de papel recuperado recuou 7,6 %, para 44,9 milhões de toneladas em 2009. A recolha caiu pela primeira vez 3,6 %, para 56,6 milhões de toneladas, enquanto o consumo de papel diminuiu 10,1 % no mesmo período. As exportações de papel recuperado para países fora da UE, da Noruega e da Suíça continuaram a aumentar e atingiram 12,8 milhões de toneladas, 96,3 % das quais destinadas a mercados asiáticos, nomeadamente ao mercado chinês (71,4 % das exportações europeias). Em consequência da evolução registada ao longo deste ano excepcional, a taxa de reciclagem atingiu o nível recorde de 72,2 % em 2009, contra 66,7 % no ano anterior. Quando a economia recuperar, estas taxas podem registar uma quebra temporária, uma vez que a reciclagem pode não bastar para responder de imediato ao aumento do consumo de papel. Devido às recentes alterações na estrutura desta indústria, o papel recuperado representa 44,2 % das fibras utilizadas no fabrico de papel nos países da Confederação Europeia das Indústrias de Papel (CEPI), enquanto a polpa de madeira representa 40,4 %.

3.2.4 **Vidro:** O vidro pode ser repetidamente reciclado a 100 % sem perda de qualidade para produzir novas embalagens de vidro. O vidro recolhido é utilizado para fabricar novo vidro da mesma qualidade, o que significa que este material é completamente reciclável de uma forma regeneradora. Até 90 % dos resíduos de vidro podem ser utilizados para fabricar novas embalagens de vidro. Actualmente, o único verdadeiro limite à utilização de resíduos de vidro é a quantidade de vidro recuperado e a disponibilidade de resíduos de vidro na Europa.

3.2.4.1 O sistema de recuperação do vidro é bastante simples: a maior parte do vidro recuperado provém de resíduos de embalagens (embalagens de vidro usadas), sendo uma pequena parte recuperada a partir de resíduos da construção (vidro plano). Nos países da UE-27, a taxa média de recolha para reciclagem de vidro de embalagem é de 65 %. Em 2008, foram recolhidas em toda a Europa (incluindo Noruega, Suíça e Turquia) quase 11,5 milhões de toneladas de embalagens de vidro.

3.2.4.2 O desafio da reciclagem de vidro é reciclar os restantes 7 milhões de toneladas que foram colocados no mercado em 2008 e não foram reciclados. É fundamental melhorar a reciclagem e apoiar sistemas de reciclagem adequados na União Europeia.

3.2.4.3 Ainda não foram suficientemente desenvolvidos os sistemas de recolha e recuperação de vidro plano e vidro de veículos em fim de vida. Assim este valioso recurso continua a ser mais um factor de pressão ambiental.

3.2.5 **Os resíduos de plástico** representam cerca de 25 % dos resíduos sólidos acumulados em aterros sanitários. Dada a resistência do plástico à degradação, o processo de decomposição subsequente ao seu depósito nesses aterros é muito demorado. A queima de plástico para recuperação de energia tem de ser controlada e realizada em instalações adequadas, devido ao elevado nível de emissões perigosas.

3.2.5.1 Os principais sectores consumidores de plásticos, que são igualmente as principais fontes de resíduos de plástico, são: embalagens (38,1 %), familiar e doméstico (22,3 %) e construção civil (17,6 %). As embalagens geradas pelo sector da distribuição e do retalho representam mais de 80 % dos resíduos de plástico que se podem recolher. A recolha e o tratamento de resíduos plásticos a partir de resíduos domésticos não triados afiguram-se das operações mais difíceis de gerir. A maior parte dos plásticos utilizados na construção destina-se a aplicações de longo prazo.

3.2.5.2 Algumas partes dos resíduos de plástico não são adequadas para reciclagem, como por exemplo as embalagens de produtos alimentares ou de plástico misturado com outros materiais, já que a limpeza do plástico contaminado é mais onerosa do que o valor dos produtos, devido ao elevado consumo de energia durante essa operação. No entanto, esses plásticos podem ser usados para a recuperação de energia.

3.2.5.3 A UE-27 é um exportador líquido de resíduos, aparas e desperdícios de plástico. Desde 1999, a diferença entre as importações e as exportações tem aumentado constantemente. Após um ligeiro aumento entre 1999 e 2002, as exportações dispararam para 2,1 milhões de toneladas entre 2002 e 2006. Entre 1999 e 2006, as importações passaram de 55 000 para 256 000 toneladas.

3.2.5.4 Para as fibras descontínuas de poliéster, o PET (politereftalato de etileno) reciclado representa 70 % das matérias-primas transformadas na UE. Daí que a disponibilidade de garrafas de poliéster seja crucial. No entanto, os produtores europeus estão actualmente a enfrentar um sério problema devido à crescente tendência dos comerciantes para enviar o PET, em forma de flocos (fragmentos de garrafas) ou garrafas compactadas, para o Extremo Oriente, especialmente para a China. Este país está, actualmente, a levantar as restrições à importação de resíduos de PET a fim de facilitar uma saída ainda maior desta importante matéria-prima secundária da UE.

⁽³⁾ Os resíduos mineiros são regidos pela Directiva 2006/21/CE

4. Enquadramento jurídico da reciclagem

4.1 Regulamentação directa na UE

4.1.1 A reciclagem deve ser encorajada através da melhoria das infra-estruturas de recolha, da promoção da segurança jurídica e de condições de concorrência equitativas, além da remoção de encargos administrativos desnecessários. Este requisito fundamental exige um bom equilíbrio e uma boa coerência entre todo o leque de regulamentos, directivas e decisões. Embora a Directiva-Quadro relativa aos resíduos (2008/98/CE) tenha apontado o caminho a seguir, deve ser considerada apenas como uma primeira fase que necessitará de revisões regulares e de ajustamentos subsequentes.

4.1.2 A Directiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens, a Directiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida, o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 relativo a transferências de resíduos, e a Directiva 2002/96/CE relativa aos resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos (REEE) são outros actos legislativos importantes neste contexto. As directivas supramencionadas estabelecem metas de reciclagem arbitrarias que distorcem o mercado livre das matérias-primas secundárias. Tendo em conta as mudanças e alterações quase constantes, este enquadramento exige que se dê uma atenção permanente aos seus efeitos.

4.2 **Regulamentação indirecta:** os processos de recuperação e de reciclagem são regulados não só pelo vasto leque de legislação em matéria de resíduos, mas também por restrições e controlos previstos na legislação que rege sectores industriais específicos ou a indústria no seu conjunto. Neste domínio, o Regulamento REACH (Regulamento (CE) n.º 1907/2006) e as políticas da UE em matéria de alterações climáticas são os que têm efeitos mais significativos.

4.2.1 No caso do Regulamento REACH, os resíduos não são abrangidos pelo regulamento, mas a substância ou mistura recuperada pode ser abrangida logo que deixe de pertencer à categoria de resíduo. A Comissão examinou este problema e os grupos de trabalho técnicos pertinentes apresentaram sugestões mais ou menos satisfatórias para sair deste impasse. No entanto, subsistem incertezas e os estudos extremamente úteis disponíveis no Centro Comum de Investigação–Instituto de Prospectiva Tecnológica (CCI-IPTS) da Comissão em Sevilha, bem como as informações disponíveis na ECHA (Agência Europeia dos Produtos Químicos) podem ajudar a resolver estes problemas. Não obstante, a ameaça de registo não está completamente ultrapassada, mesmo nos casos em que o registo não tem qualquer vantagem.

4.2.2 As políticas da UE em matéria de alterações climáticas deverão promover uma série de incentivos cujo resultado será uma mudança coerente e sustentável, a nível mundial, das fontes de energia fóssil primárias para fontes de energia alternativas. Estas políticas são compostas por elementos individuais supostamente integrados, embora infelizmente a integração seja mais uma afirmação do que uma realidade. Alguns dos componentes afectam seriamente os processos de recuperação e reciclagem: o Regime do Comércio de Emissões da União Europeia (RCE-UE) actualizado para o período pós-Quito prejudica os operadores de instalações de produção devido à sua

abordagem administrativa da fixação das licenças a atribuir para o período 2013-2020. Além disso, um sistema de leilões de licenças introduzido gradualmente esgotará os recursos financeiros dos operadores, que ficarão com ainda menos dinheiro para futuros processos de redução das emissões de carbono. Por outro lado, o RCE-UE não reflecte as economias de energia e de carbono resultantes da utilização de matérias-primas recuperáveis noutros sectores industriais e no sector da construção.

4.2.3 A Directiva relativa às energias renováveis levanta ainda outros problemas. Devido ao grande impulso conferido às energias renováveis e ao apoio enorme e desequilibrado que lhes é dado, há um sério risco de fuga de grandes quantidades de matérias-primas secundárias recuperadas (todos os tipos de biomassa e papel recuperado) da recuperação do material para a produção de energia, electricidade e calor. Todos estes riscos devem ser devidamente analisados e adequadamente minimizados a fim de manter e, sempre que possível, melhorar o acesso às matérias-primas secundárias. A definição de biomassa tem de ser respeitada e, se necessário, fortalecida para evitar a sua má utilização em prol da produção de energia renovável. Nalguns casos, devido a subsídios que distorcem o mercado, até matérias-primas primárias como a madeira são simplesmente queimadas.

4.2.4 A regulamentação da UE em matéria de resíduos estabelece obrigações jurídicas para todos os intervenientes do fluxo de resíduos e esta responsabilidade deve ser estritamente verificada e exigida pelas autoridades competentes. A sua educação e formação são os pré-requisitos fundamentais da luta contra práticas ilegais de alguns intervenientes sem escrúpulos, especialmente no comércio internacional.

5. Cadeias de valor e intervenientes nos principais fluxos de matérias-primas secundárias

Decorre claramente da identificação realizada no capítulo 3 que existem grandes diferenças entre os fluxos de matérias-primas secundárias. Alguns funcionam de forma quase autónoma com base em sistemas historicamente funcionais de recolha, pré-tratamento e tratamento (incluindo triagem) dos resíduos antes de os materiais recuperados serem fornecidos a uma grande unidade de exploração. É possível enumerar diversas características que permitem identificar e evitar potenciais riscos nos processos de recuperação e reciclagem.

5.1 O valor comercial das matérias-primas secundárias é um dos principais factores que afectam a acessibilidade final das matérias. A recolha e o pré-tratamento do fluxo de resíduos são fases bastante baratas no caso de fluxos de resíduos concentrados (ferro, vidro e papel) e as matérias-primas resultantes continuam a ser bastante acessíveis a um preço razoável. As condições de mercado prevalecem em todo o circuito fechado. Por outro lado, há um segmento crescente de reciclagem que não funciona em função dos preços de mercado das matérias-primas, mas sim para cumprir as políticas da União em matéria de resíduos. A maioria dos resíduos de embalagens, resíduos eléctricos e electrónicos ou resíduos biodegradáveis é transformada para cumprir as metas estabelecidas em diversas directivas.

5.1.1 A produção de matérias-primas secundárias a partir destes fluxos de resíduos não é economicamente sustentável no mercado mundial. A recolha, a triagem e o tratamento dos resíduos são efectuados quer para cumprir regras ligadas à responsabilidade alargada do produtor, quer porque beneficiam de financiamento público directo. Em ambos os casos são os cidadãos europeus que pagam pela transformação, quer como contribuintes quer como consumidores.

5.1.2 A Europa gera um reservatório de matérias-primas secundárias de fácil acesso para qualquer interveniente mundial em qualquer momento, numa altura em que a procura mundial de matérias-primas está a aumentar. Grandes quantidades de resíduos não tratados são exportadas, principalmente para a Ásia. Dado que o mercado mundial é volátil, os preços também variam de forma volátil. Quando o mercado mundial entra em recessão, as matérias-primas secundárias recuperadas acumulam-se, uma vez que é necessário cumprir as metas de reciclagem. Esta situação gera distorções do mercado bastante sérias no interior da UE.

5.1.3 Os operadores de reciclagem da UE têm de investir muito mais do que os seus concorrentes asiáticos quando constroem unidades de reciclagem, já que têm de manter, simultaneamente, a sobrecapacidade de produção e normas tecnológicas mais rigorosas. Quando os preços do mercado mundial de matérias-primas aumentam, as suas capacidades de produção dispendiosas não são utilizadas, porque os resíduos recolhidos abandonam a Europa sem serem tratados. Assim, é imperativo conciliar as forças do mercado mundial das matérias-primas com o enquadramento regulamentar dos resíduos para evitar perturbações do mercado e facilitar o acesso da indústria europeia às matérias-primas secundárias.

5.1.4 As restrições ao comércio ilegal ou semi-ilegal de matérias-primas secundárias poderiam basear-se na concessão, em condições rigorosas, de certificados de qualidade reconhecidos internacionalmente, como por exemplo, certificados baseados nas normas ISO dos parceiros que recebem as matérias-primas secundárias fora da UE. Os Estados-Membros também devem tomar todas as medidas jurídicas devidas quando verificam a origem dos resíduos recolhidos sempre que isso possa constituir um problema.

5.1.5 Dado que, em muitas regiões do mundo, a política relativa às matérias-primas é uma questão de segurança estraté-

gica, o apoio da UE ao longo de todas as cadeias de valor, principalmente no caso de matérias-primas secundárias de elevada qualidade («qualidade superior»), poderia resolver muitos problemas de acesso às matérias-primas secundárias. Naturalmente, é necessário rever as especificações europeias das matérias-primas secundárias para definir uma «qualidade superior» para as mesmas.

5.2 O impacto ambiental da reciclagem sensata deve ser benéfico para todas as indústrias importantes que utilizam grandes quantidades/porções de matérias-primas secundárias. Nem mesmo a utilização de tecnologias de tratamento sofisticadas para fluxos de resíduos exigentes altera esta afirmação geral. Em regra, no tratamento de matérias-primas extraídas/colhidas, o consumo total de energia é reduzido, por vezes a uma fracção do consumo normal. Isso significa também emissões mais baixas de dióxido de carbono e, em geral, emissões menores de quase todos os gases. Devido às impurezas nos fluxos de resíduos, surgem novos resíduos que devem ser tratados, tendo por vezes de se recorrer a instalações eficazes de tratamento de águas residuais. Estes fluxos de resíduos difíceis aumentam os custos do pré-tratamento e tratamento, tornando os processos mais onerosos.

5.3 A utilização concorrencial de matérias-primas secundárias fora das indústrias específicas representa um grande risco para essas indústrias (ver ponto 4.2.3). O ambiente concorrencial está gravemente distorcido pelo financiamento com objectivos completamente diferentes e isso pode provocar sérias distorções nos mercados das matérias-primas. A indústria do papel não pode competir simultaneamente pela polpa de madeira (a principal matéria-prima) e pelo papel recuperado (a segunda principal matéria-prima) com as instalações de produção de energia renovável e de calor que beneficiam de subvenções para as energias renováveis. Devem ser tomadas medidas de protecção adequadas para garantir o acesso às matérias-primas essenciais. Se essas medidas fracassarem, uma das principais indústrias da União ficará sob séria ameaça. O apoio à produção de matérias-primas secundárias de «qualidade superior» irá aumentar a procura de mão-de-obra, o que terá um impacto social positivo em períodos de crise no consumo de matérias-primas secundárias.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON