



Bruxelas, 25.9.2014
COM(2014) 398 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2014) 398 final of 02.07.2014.

Concerns all language versions.

Correction of typographical and formatting errors, introduction of a new footnote 9 and correction of the references in footnotes 2, 3, 4 and 10.

The text shall read as follows:

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

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

{ SWD(2014) 206 final }

{ SWD(2014) 211 final }

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

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

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

A transição para uma economia mais circular é essencial para realizar a agenda para a eficiência na utilização dos recursos prevista no âmbito da Estratégia 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo¹. A melhoria significativa e sustentada da eficiência na utilização dos recursos é algo que está ao nosso alcance e que poderá trazer grandes benefícios económicos.

Os sistemas de economia circular mantêm o valor acrescentado dos produtos durante tanto tempo quanto possível e eliminam os resíduos. Mantêm também os recursos na economia quando os produtos atingem o final da sua vida útil, de modo a poderem continuar a ser utilizados de maneira produtiva e a gerar mais valor. A transição para uma economia mais circular exige mudanças em todas as cadeias de valor, desde a conceção dos produtos até novos modelos empresariais e de mercado, passando por novas formas de transformação dos resíduos em recursos até novos padrões de comportamento dos consumidores. Isso implica uma mudança sistémica completa, bem como inovação não só tecnológica, mas também a nível da organização, da sociedade, dos meios de financiamento e das políticas. Mesmo numa economia marcadamente circular, continuará a existir uma certa linearidade, dada a necessidade de recursos virgens e a eliminação dos produtos residuais.

A indústria já reconhece que a melhoria da produtividade dos recursos traria grandes vantagens à economia. Estima-se que as melhorias em termos de eficiência na utilização dos recursos em todas as cadeias de valor reduzirá as necessidades de novos materiais em 17 % a 24 % até 2030² e que uma melhor utilização dos recursos representará uma poupança total potencial de 630 mil milhões de euros por ano para a indústria europeia³. Estudos realizados pelas empresas com base na modelização dos produtos demonstram que a indústria da UE poderá realizar economias significativas de custos com materiais se adotar abordagens circulares da economia e que há potencial para aumentar o PIB da UE em 3,9 %⁴ mediante a criação de novos mercados e de novos produtos, bem como para criar valor para as empresas. Não surpreende, pois, que as empresas procurem melhorar constantemente a gestão dos recursos, apesar de se depararem com uma série de barreiras de mercado.

¹ COM(2010) 2020, COM(2011) 21.

² *Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment*(2011), Meyer, B. *et al.*

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

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

A plataforma europeia de alto nível para a eficiência na utilização dos recursos⁵, que reúne alguns governos, empresas e organizações da sociedade civil, apelou à adoção de iniciativas para promover a transição para uma economia mais circular, que recorra mais à reutilização e à reciclagem de alta qualidade e muito menos a matérias-primas primárias.

No *Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização dos Recursos* de 2011⁶, a Comissão propôs um quadro de ação e sublinhou a necessidade de uma abordagem integrada a vários níveis e em inúmeros domínios políticos. As principais ideias do roteiro são agora desenvolvidas no Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente (7.º PAA)⁷.

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

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

Existe uma vasta gama de medidas destinadas a promover a eficiência na utilização dos recursos que já mostrou dar bons resultados e ter potencial para ser aplicada de forma mais sistemática. Também estão a ser dados passos necessários para garantir que estas mudanças são geradoras de emprego, nomeadamente a publicação da Comunicação relativa ao emprego «verde»⁹ e o Plano de Ação «Verde» para as PME¹⁰.

2. Criar um enquadramento político propício

Os mercados são um importante motor da eficiência na utilização dos recursos e da economia circular, uma vez que os materiais e a energia representam o principal custo de insumos para muitas empresas. No entanto, apesar de os mercados já estarem a induzir a mudança, há uma série de barreiras de mercado à gestão eficaz e eficiente dos recursos. A prevenção dos resíduos, a conceção ecológica, a reutilização e medidas análogas poderão permitir poupanças líquidas para as empresas da UE de 600 mil milhões de euros, ou gerar 8 % do respetivo volume de negócios anual, bem como uma redução simultânea de 2 % a 4 %¹¹ do total das emissões anuais de gases com efeito de estufa. No entanto, para que tal se verifique, é necessário eliminar vários obstáculos que impedem que se tire partido dessas oportunidades.

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

⁶ COM(2011) 571.

⁷ JO L 354 de 28.12.2013, pp. 171-200.

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

⁹ COM(2014) 446.

¹⁰ COM(2014) 440.

¹¹ *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC *et al.*

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

As infraestruturas, os modelos empresariais e as tecnologias existentes, bem como os comportamentos estabelecidos, mantêm as economias «reféns» do modelo linear. As empresas podem não ter informação suficiente nem confiança e capacidade para adotar soluções da economia circular. O sistema financeiro muitas vezes não prevê investimentos na melhoria da eficiência nem em modelos empresariais inovadores, considerados mais arriscados e complexos, o que constitui um desincentivo para muitos investidores tradicionais. Os hábitos de consumo convencionais podem também dificultar o desenvolvimento de novos produtos e serviços. Esses obstáculos tendem a persistir num contexto em que os preços não refletem os custos reais para a sociedade, decorrentes da utilização de recursos, e em que as políticas não dão sinais fortes e coerentes para promover a transição para uma economia circular.

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

A Comissão irá:

- analisar mais aprofundadamente as principais falhas da governação e do mercado que impedem que se evitem ou se reutilizem os resíduos de materiais, tendo em conta a heterogeneidade dos tipos de materiais e respetivas utilizações, com o objetivo de contribuir para criar um quadro estratégico horizontal para promover a eficiência na utilização dos recursos a nível da UE.

2.1. Conceção e inovação ao serviço de uma economia circular

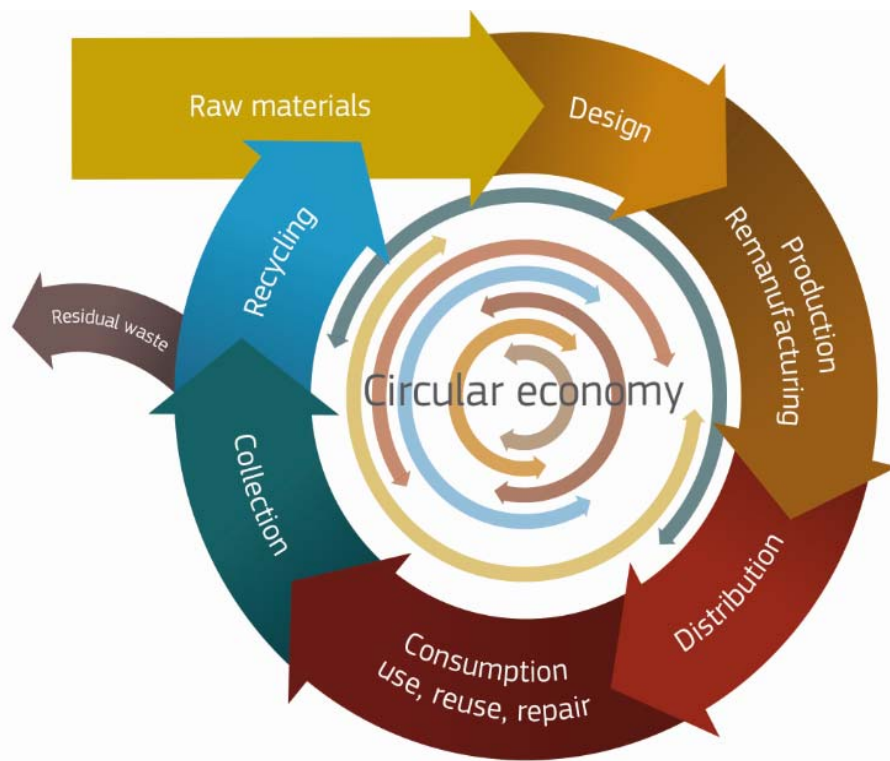
As abordagens da economia circular têm em conta a eliminação dos resíduos desde a fase de conceção e integram a inovação ao longo de toda a cadeia de valor, em vez de assentarem apenas em soluções aplicáveis no fim da vida útil de um produto. Podem, por exemplo, incluir:

- a redução da quantidade de materiais necessários para a prestação de um determinado serviço (aligeiramento);
- o prolongamento da vida útil dos produtos (durabilidade);
- a redução da utilização de energia e de materiais nas fases de produção e utilização (eficiência);
- a redução do uso de materiais perigosos ou difíceis de reciclar em produtos e processos de produção (substituição);

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

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

O seguinte diagrama ilustra de uma forma simples as principais fases de um modelo de economia circular, onde cada uma apresenta oportunidades em termos de redução de custos e de dependência dos recursos naturais, de estímulo ao crescimento e ao emprego, bem como de limitação dos resíduos e das emissões ambientalmente nocivas. As fases estão interligadas, uma vez que os materiais podem ser utilizados em cascata. Por exemplo, as empresas trocam subprodutos, os produtos são renovados ou retransformados, os consumidores escolhem sistemas «produtos-serviços», etc. O objetivo é evitar por todos os meios que os recursos saiam da estrutura circular, de modo a otimizar o funcionamento do sistema.



Algumas políticas e instrumentos da UE fornecem já ferramentas e incentivos consentâneos com o modelo de economia circular. A hierarquia de resíduos que subjaz à legislação da UE em matéria de resíduos está progressivamente a conduzir à adoção de opções preferenciais, como a prevenção dos resíduos e a preparação para reutilização e reciclagem, e a desincentivar a deposição em aterro. A política em matéria de produtos químicos tem por objetivo a eliminação progressiva das substâncias tóxicas que suscitam grande preocupação. Algumas medidas de conceção ecológica aplicáveis a produtos relacionados com a energia incluem requisitos em matéria de durabilidade e requisitos que visam facilitar a reciclagem. A Estratégia para a Bioeconomia¹² promove a utilização sustentável e integrada de recursos biológicos e fluxos de resíduos para produzir alimentos, energia e produtos de base biológica. A política em matéria de clima cria incentivos à poupança de energia e à redução das emissões de gases com efeito de estufa.

Um quadro europeu comum e coerente para promover a economia circular contribuirá para conjugar esses elementos com o Programa-Quadro Horizonte 2020, a fim de dar resposta aos desafios da investigação e da inovação neste domínio¹³.

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

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

¹² COM(2012) 60.

¹³ Ver anexo da presente Comunicação.

- estabelecerá uma parceria reforçada, com vista a apoiar a investigação e a inovação em prol da economia circular;
- facilitará o desenvolvimento de modelos mais circulares para os produtos e serviços, nomeadamente através de uma política mais coerente em matéria de produtos, e reforçará a aplicação da Diretiva Conceção Ecológica, dando mais atenção aos critérios de eficiência energética, designadamente no que respeita aos futuros grupos de produtos prioritários do Plano de Trabalho para 2015-2017; e
- encorajará a aplicação do princípio de cascata na utilização sustentável da biomassa, tendo em conta todos os setores utilizadores de biomassa, de modo a que a este recurso possa ser utilizado da forma mais eficiente possível.

2.2. Desbloquear o investimento em soluções para uma economia circular

A UE e os Estados-Membros devem encorajar o investimento em soluções inovadoras para a economia circular, bem como a adoção dessas soluções, e, no contexto da reforma do sistema financeiro, eliminar os obstáculos à mobilização de mais financiamento privado para iniciativas que visem a eficiência na utilização dos recursos. As recentes propostas da Comissão sobre a comunicação de informações não financeiras¹⁴, o financiamento a longo prazo¹⁵ e os fundos de pensões profissionais¹⁶ estabelecem exigências em matéria de comunicação de informações ambientais relevantes para os investidores ou de tomada em consideração dos riscos de investimento relacionados com a escassez de recursos e as alterações climáticas.

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

A ação neste domínio tem ainda um papel adicional a desempenhar, que consiste em enviar sinais adequados para atrair investimentos no domínio da eficiência na utilização dos recursos suprimindo os subsídios ambientalmente nocivos e transferindo a tributação do trabalho para a poluição e recursos. Os progressos realizados no âmbito da reforma da fiscalidade ambiental nos Estados-Membros da UE são analisados no Semestre Europeu de coordenação da política económica.

Para desbloquear o investimento na economia circular, a Comissão:

- selecionará domínios promissores identificados pela Mesa Redonda Financeira sobre a Eficiência na Utilização dos Recursos¹⁷, nomeadamente instrumentos financeiros inovadores, integrando a questão dos recursos nas regras contabilísticas das empresas, clarificando a

¹⁴ COM(2013) 207.

¹⁵ COM(2014) 168.

¹⁶ COM(2014) 167.

¹⁷ MEMO/13/110.

responsabilidade das instituições financeiras em matéria de sustentabilidade (obrigações fiduciárias), desenvolvendo metodologias para as empresas procederem a «testes de pressão sobre os recursos» e explorando o potencial do mercado de obrigações para canalizar financiamento adicional para projetos no domínio da eficiência na utilização dos recursos;

- elaborará orientações sobre as possibilidades que as novas diretivas relativas aos contratos públicos proporcionam no domínio dos Contratos Públicos Ecológicos (CPE), bem como uma recomendação em matéria de monitorização do desempenho dos Estados-Membros na realização da meta de 50 % de CPE¹⁸, apoiará instrumentos inovadores, como os contratos pré-comerciais e os contratos públicos de produtos inovadores, e facilitará a criação de redes de autoridades públicas no domínio dos CPE; e

- reforçará a integração das prioridades da economia circular no financiamento da UE e encorajará os Estados-Membros a utilizarem os meios de financiamento disponíveis da UE em programas e projetos no domínio da economia circular, em especial através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

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

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

A Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização dos Recursos identificou ¹⁹ oportunidades interessantes para as empresas nas diferentes fases do sistema circular que introduz de novo os materiais no processo de produção ou em vários segmentos da cadeia de abastecimento de origem ou noutras cadeias de abastecimento. Essas oportunidades, inspiradas em iniciativas de sucesso cujos âmbito e aplicação poderão ser alargados, incluem:

- na fase de produção, normas de aprovisionamento sustentável, regimes voluntários liderados pela indústria e pelos retalhistas e simbiose industrial com vista a proporcionar mercados para os subprodutos;
- na fase de distribuição, melhores informações sobre os recursos presentes nos produtos e sobre o modo como estes podem ser reparados ou reciclados, que constituem o «passaporte do produto» previsto nas recomendações da Plataforma; e

¹⁸ COM/2008/400.

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf.

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

A fase-piloto do projeto Pegada Ambiental, definida na Comunicação da Comissão *Construir o mercado único dos produtos ecológicos*²⁰, está a reunir as partes interessadas com vista a desenvolver uma forma comum e consensual de medição do impacto ambiental dos produtos e organizações. Após a fase-piloto, a Comissão avaliará se esses métodos se revelaram eficazes e adequados para serem aplicados em instrumentos novos ou já existentes a fim de melhorar o desempenho ambiental dos produtos.

Estas medidas devem ser aplicadas em maior escala para assegurar boas condições de enquadramento e condições equitativas que permitam a adaptação de todas as empresas, novas ou já existentes, às megatendências mundiais em matéria de recursos, bem como para recompensar as melhores empresas, incentivar novos empresários a desenvolverem as soluções comerciais do futuro e facultar informações credíveis aos consumidores. O processo de consulta multilateral, lançado no contexto da Agenda do Consumidor Europeu²¹, salientou a necessidade de ferramentas eficazes para combater alegações ambientais enganosas e infundadas.

É preciso dotar a população ativa das competências necessárias para assegurar uma transição efetiva e geradora de emprego²². A Comunicação relativa ao emprego «verde»²³ cria o quadro propício à criação de postos de trabalho numa economia mais circular e eficiente na utilização dos recursos. NAs autoridades nacionais, regionais e locais e os parceiros sociais têm também um papel importante a desempenhar em termos de orientação e coordenação de apoios sob a forma de investimento, infraestruturas, tecnologia e qualificações, tendo especialmente em conta as necessidades das PME. Além disso, estão bem colocados para facilitar uma mudança nas preferências dos consumidores que os leve a optar por produtos e serviços mais sustentáveis e para incentivar mudanças comportamentais.

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

- basear-se nos resultados da fase-piloto da iniciativa Pegada Ambiental, que decorre até 2016, e definir a forma de integrar a medição do impacto ambiental na conceção de produtos e processos e de proporcionar aos consumidores melhores informações em matéria de escolhas sustentáveis do ponto de vista ambiental;
- promover uma ampla cooperação entre as partes interessadas mediante ações de coordenação e de apoio no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020 e dos seus instrumentos, incluindo o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o Plano de Ação sobre Eco-inovação, o Plano de Ação Verde para as PME e a Agenda do Consumidor Europeu;

²⁰ COM(2013) 196 e Recomendação 2013/179/UE da Comissão.

²¹ COM(2012) 225.

²² COM(2012) 173.

²³ COM(2014) 446.

- tirar partido dos compromissos assumidos pelas partes interessadas no âmbito da Parceria Europeia de Inovação no domínio das Matérias-Primas que estejam diretamente ligados à produtividade dos recursos;
- apoiar a criação de postos de trabalho e o desenvolvimento de competências reforçando a coordenação das políticas, dirigindo o financiamento europeu para programas e regimes que apoiem o crescimento verde, melhorando a informação e a monitorização, nomeadamente no âmbito do processo do Semestre Europeu, e trabalhando com os parceiros sociais, estabelecimentos de ensino e formação e outras partes interessadas; e
- apoiar o intercâmbio das melhores práticas a nível internacional.

3. Modernizar a política de resíduos e respetivas metas: utilizar os resíduos como um recurso

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

A União Europeia estabeleceu o compromisso político²⁴ de reduzir a geração de resíduos, reciclar os resíduos para os transformar numa fonte importante e fiável de matérias-primas para a União, recuperar energia apenas de materiais não recicláveis e eliminar praticamente a deposição em aterro. O aprofundamento da política em matéria de resíduos permitirá gerar benefícios significativos em termos de crescimento e criação de emprego a um custo relativamente baixo ou nulo, contribuindo simultaneamente para melhorar a proteção do ambiente. No que respeita aos mercados mundiais, estima-se que uma política de resíduos ambiciosa incentivará a inovação, contribuirá para tornar as empresas da UE ainda mais competitivas na prestação de serviços de gestão de resíduos e proporcionará novas oportunidades de mercado aos exportadores da UE.

3.1. Definir metas em matéria de resíduos para promover a sociedade da reciclagem

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

São, portanto, necessários sinais políticos fortes para que o investimento e a mudança possam beneficiar de uma previsibilidade a mais longo prazo, de forma a que materiais como o plástico, o vidro, os metais, o papel, a madeira, a borracha e outros materiais recicláveis sejam reintroduzidos na economia como matéria-prima secundária a preços competitivos. A fixação de metas de reciclagem claras para o período até 2030 possibilita essa previsibilidade. A

²⁴ 7.º PAA.

recolha seletiva na fonte e metodologias sólidas para o cálculo das taxas de reciclagem assegurarão uma reciclagem de alta qualidade e contribuirão para o desenvolvimento de mercados para o fornecimento de matérias-primas secundárias de grande qualidade. Para o efeito, o atual método de medição para avaliar o que é efetivamente reciclado deve ser clarificado, dado que, atualmente, alguns Estados-Membros comunicam os resíduos recolhidos como resíduos reciclados, apesar da perda significativa de materiais entre as duas fases. A deposição em aterro de todos os resíduos recicláveis deixará de ser possível em 2025. Os Estados-Membros devem envidar esforços para eliminar praticamente a deposição em aterro até 2030. A valorização energética, incluindo a valorização de resíduos para a produção de energia e a utilização de biocombustíveis, terá um papel a desempenhar no que respeita aos resíduos não reutilizáveis e não recicláveis. Isso implica uma utilização mais eficiente da capacidade de valorização energética disponível, que não se encontra atualmente repartida de forma homogênea na UE, conjugada com medidas destinadas a evitar a sobrecapacidade.

A concretização destas medidas poderá criar mais de 180 000 empregos diretos na UE até 2030, para além dos 400 000 empregos que a aplicação da legislação em vigor em matéria de resíduos permitirá criar, segundo as estimativas²⁵. Será possível, assim, satisfazer entre 10 % e 40 % da procura de matérias-primas na UE, contribuindo simultaneamente para a realização do objetivo da UE de reduzir, até 2030, 40 % das emissões de gases com efeito de estufa, o que evitaria gerar 62 Mt de equivalente CO₂ por ano até 2030.

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

- fixar a reutilização e a reciclagem dos resíduos urbanos em 70 %, no mínimo, até 2030;
- aumentar a taxa de reciclagem dos resíduos de embalagens para 80 % até 2030, com metas intermédias de 60 % até 2020 e 70 % até 2025, incluindo metas para materiais específicos;
- proibir, em 2025, a deposição em aterro de plásticos recicláveis, metais, vidro, papel, cartão e resíduos biodegradáveis, devendo os Estados-Membros procurar eliminar praticamente a deposição em aterro até 2030²⁶;
- promover a criação de mercados para as matérias-primas secundárias de alta qualidade, procedendo, nomeadamente, à avaliação do valor acrescentado dos critérios que determinam o termo do estatuto de resíduos para materiais específicos. e
- clarificar o método de cálculo para os materiais reciclados, a fim de garantir um elevado nível de qualidade da reciclagem.

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

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

Em 2012, a Comissão estabeleceu um Painel de Avaliação da Gestão de Resíduos e roteiros com recomendações específicas para os Estados-Membros com os níveis de desempenho mais

²⁵ SWD(2014)207.

²⁶ Uma percentagem dos resíduos «residuais» não é passível de valorização, pelo que pode ser depositada em aterro, uma vez que não existe atualmente qualquer alternativa de tratamento. Essa percentagem será fixada em 5 %, no máximo.

baixos. A Comissão continuará a prestar especial atenção aos Estados-Membros que estão mais longe de cumprir as metas, procurando corrigir, em parceria com estes, as deficiências de execução numa fase precoce.

As medidas económicas revelaram-se fundamentais para melhorar a gestão dos resíduos a nível nacional, sobretudo as taxas aplicáveis à deposição em aterro e à incineração de resíduos, o sistema de pagamento em função do volume de resíduos gerado e os regimes de responsabilidade alargada dos produtores, bem como os incentivos concedidos às autoridades locais que promovem a prevenção, a reutilização e a reciclagem. A proibição de depositar em aterro revelou-se também eficaz. O estabelecimento de requisitos mínimos para os regimes de responsabilidade dos produtores a nível da UE contribuirá para reduzir os custos e eliminar os obstáculos com que se defrontam os produtores que têm de respeitar vários regimes nacionais na UE.

Os fundos europeus podem apoiar os esforços dos Estados-Membros, centrando-se na gestão integrada dos resíduos, incluindo infraestruturas para recolha seletiva, reutilização e reciclagem. Futuramente, não deve ser apoiada a deposição em aterro nem a incineração autónoma.

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

Existe margem para uma maior racionalização e facilitação da recolha de dados a nível nacional e da sua comunicação, bem como para melhorar a fiabilidade e a coerência dos dados em toda a UE. A adoção de indicadores comuns permitirá melhorar a monitorização e a avaliação comparativa do desempenho dos Estados-Membros²⁷.

As iniciativas para continuar a simplificar o acervo legislativo no domínio dos resíduos e assegurar a eficiência e eficácia deverão assentar nos esforços já empreendidos para reduzir os custos administrativos da política de resíduos, por exemplo mediante dispensas de requisitos de retoma concedidas a determinadas PME ou esforços para pôr em prática o intercâmbio eletrónico de dados obrigatório para a transferência de resíduos.

Para que os benefícios decorrentes da legislação da UE sejam assegurados através da simplificação e de uma melhor execução, a Comissão propõe:

- corrigir as situações de sobreposição entre as metas em matéria de resíduos e harmonizar as definições;
- simplificar substancialmente as obrigações em matéria de comunicação de informações que incumbem aos Estados-Membros, inclusive clarificar e simplificar os métodos de cálculo das metas para os resíduos urbanos, a deposição em aterro e os resíduos de embalagens;
- autorizar os Estados-Membros a dispensarem as PME ou as empresas que recolhem e/ou transportam quantidades muito pequenas de resíduos não perigosos das exigências de autorização geral ou de registo previstas pela Diretiva-Quadro Resíduos;

²⁷ Por exemplo, no âmbito das metas de reciclagem de resíduos urbanos, estão autorizados quatro métodos de cálculo. Os resultados poderão ser bastante diferentes (variação de cerca de 20 %) consoante o método escolhido.

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

3.3. Resolver problemas inerentes a certos tipos de resíduos

São necessárias abordagens específicas para resolver problemas inerentes a certos resíduos, relacionados com a perda significativa de recursos ou o impacto ambiental.

Prevenção de resíduos: A primeira prioridade, com repercussões em todas as fases de uma economia circular, deve consistir em garantir que se geram menos resíduos. Em conformidade com os requisitos estabelecidos pela Diretiva-Quadro Resíduos, os Estados-Membros adotaram recentemente programas de prevenção de resíduos que estão atualmente a ser examinados pela Agência Europeia do Ambiente. Após essa avaliação, a Comissão desenvolverá iniciativas para promover boas práticas em matéria de prevenção de resíduos na UE.

Lixo marinho: O lixo marinho polui as praias, causa danos à vida marinha e cria problemas de resíduos a longo prazo, com custos elevados de limpeza. O 7.º PAA preconiza a fixação de uma meta geral quantitativa de redução à escala da UE, apoiada em medidas aplicáveis na fonte.

A aplicação integral das medidas previstas no pacote legislativo revisto da UE em matéria de resíduos poderá permitir uma redução do lixo marinho de 13 % até 2020 e de 27 % até 2030. A fixação de uma meta de redução específica para 2020 dará um sinal claro aos Estados-Membros que estão atualmente a elaborar medidas para atingirem o «bom estado ambiental» das águas marinhas até 2020, em conformidade com a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, e acelerará a elaboração de planos de ação em matéria de lixo marinho no âmbito das quatro Convenções Marítimas Regionais. Outras medidas a adotar a nível da UE que tenham em conta, nomeadamente, os resultados da avaliação em curso da Diretiva relativa aos meios portuários de receção de resíduos²⁸, contribuirão também para a realização da meta em questão. A segunda fase da meta de redução será estabelecida em tempo oportuno, com base numa análise mais aprofundada do potencial de redução a partir de outras fontes terrestres e marítimas e tendo em conta o compromisso assumido na Conferência Rio+20 de reduzir substancialmente o lixo marinho até 2025.

²⁸ Diretiva 2000/59/CE.

Resíduos de construção e demolição: Os mercados de materiais reciclados são essenciais para aumentar a taxa de reciclagem dos resíduos de construção e demolição. A conceção de materiais com vista a melhorar a gestão dos resíduos de construção e de demolição e o aumento da capacidade de reciclagem e do teor de materiais reciclados presentes nos materiais de construção farão parte de um quadro de avaliação do desempenho ambiental dos edifícios, conforme referido na Comunicação da Comissão intitulada Oportunidades para ganhos de eficiência na utilização dos recursos no setor da construção²⁹.

Além disso, no âmbito do mecanismo de alerta precoce proposto, o desempenho dos Estados-Membros será monitorizado em função da meta de reciclagem de 70 % fixada para 2020, tomando em consideração medidas como o aumento das taxas de deposição em aterro aplicáveis aos resíduos de construção e de demolição ou obrigações adicionais de triagem para grandes estaleiros de demolição, com vista a melhorar a qualidade dos materiais reciclados.

Desperdício de alimentos: Estima-se que 30 % dos alimentos produzidos no mundo se perdem ou são desperdiçados. A Comissão está a ponderar apresentar propostas específicas para reduzir o desperdício de alimentos.

Resíduos perigosos: A gestão correta dos resíduos perigosos continua a ser um problema, dado que não existem dados sobre o tratamento efetivo de parte desse fluxo de resíduos. Como primeiro passo, proceder-se-á ao reforço da conservação de registos e da rastreabilidade mediante a criação de registos de resíduos perigosos e a identificação de capacidades e de pontos de estrangulamento dos sistemas de gestão de resíduos perigosos dos Estados-Membros. Esses registos poderão ser progressivamente alargados a outros tipos de resíduos, como já acontece em vários Estados-Membros.

Resíduos de plástico: Segundo as previsões, a produção de plásticos na UE aumentará a um ritmo de 5 % por ano. Enquanto apenas 24 % dos resíduos de plástico são reciclados, perto de 50 % são depositados em aterros, sendo os restantes incinerados. A consulta pública sobre os resíduos de plástico efetuada pela Comissão em 2013³⁰ aponta para um potencial significativo de utilização mais sustentável dos plásticos e revelou um forte apoio à proibição da deposição em aterro dos resíduos de plástico e a uma melhor conceção dos plásticos e dos produtos de plástico. A recente proposta da Comissão no sentido de autorizar os Estados-Membros limitarem a utilização de sacos de plástico³¹, bem como as propostas apresentadas na presente comunicação, que visam uma maior reciclagem e o abandono da deposição em aterro, constituem passos importantes para melhorar a gestão dos resíduos de plástico.

Reciclagem de matérias-primas essenciais: Embora todas as matérias-primas sejam importantes, as chamadas matérias-primas essenciais merecem especial atenção, uma vez que a sua produção a nível mundial está concentrada num pequeno número de países e que muitas delas apresentam um reduzido grau de substituíbilidade e taxas de reciclagem baixas. A Comissão promove a eficiência da utilização e reciclagem das matérias-primas essenciais no quadro da iniciativa «Matérias-Primas»³² e da Parceria Europeia de Inovação sobre Matérias-Primas.

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

²⁹ COM(2014) 445.

³⁰ COM(2013) 123.

³¹ COM(2013) 761.

³² COM(2011) 25.

n.º 1013/2006 relativo às transferências de resíduos, recentemente alterado com o objetivo de reforçar as inspeções das transferências de resíduos.

Reciclagem do fósforo: O fósforo é um recurso vital para a produção de alimentos, mas apresenta riscos significativos em termos de segurança de aprovisionamento e a sua utilização corrente gera resíduos e perdas em todas as fases do seu ciclo de vida. Na sequência da Comunicação consultiva sobre a utilização sustentável do fósforo³³, a Comissão está a elaborar um quadro para futuras ações.

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

- propõe, para o **lixo marinho**, uma meta indicativa de redução de 30 % até 2020 no que respeita aos dez tipos mais comuns de lixo encontrado nas praias, bem como às artes de pesca utilizadas no mar, sendo a respetiva lista adaptada a cada uma das quatro regiões marinhas da UE;
- prevê a possibilidade de medidas destinadas a estimular os mercados de materiais reciclados derivados de **resíduos de construção e de demolição** e o estabelecimento, a nível da UE, de um quadro comum de avaliação do desempenho ambiental dos edifícios;
- propõe que os Estados-Membros elaborem estratégias nacionais de prevenção do desperdício de alimentos e envidem esforços para assegurar, até 2025, uma redução de, pelo menos, 30 % do **desperdício de alimentos** nos setores da indústria transformadora, da venda a retalho/distribuição, da hotelaria/restauração e dos agregados familiares;
- prevê a criação de um sistema adequado de registo dos **resíduos perigosos** em todos os Estados-Membros;
- propõe, para além da sua proposta de redução da utilização de sacos de **plástico** leves, que seja proibida, até 2025, a deposição em aterro de plásticos;
- propõe que os Estados-Membros incluam nos seus planos nacionais de gestão dos resíduos medidas relativas à recolha e reciclagem de resíduos que contêm quantidades significativas de matérias-primas essenciais; e
- está a ponderar a possibilidade de desenvolver um quadro de ação para o **fósforo**, com vista a promover a sua reciclagem, fomentar a inovação, melhorar as condições de mercado e inscrever a sua utilização sustentável na legislação da UE em matéria de adubos, alimentos, recursos hídricos e resíduos.

4. Definir uma meta de eficiência na utilização dos recursos

Os Estados-Membros e o Parlamento Europeu decidiram, no âmbito do 7.º PAA, estabelecer indicadores e metas para a utilização eficiente dos recursos e avaliar se seria adequado introduzir um indicador/meta principal no Semestre Europeu. Na sequência de amplas consultas, a produtividade dos recursos avaliada com base na relação entre o PIB e o consumo de matérias-primas, foi identificada como meta possível³⁴.

³³ COM(2013) 517.

³⁴ O consumo de matérias-primas é um indicador agregado que mede (em toneladas) a totalidade dos recursos de materiais utilizados na economia, tendo simultaneamente em conta a utilização de recursos integrada nas importações. Este indicador está atualmente disponível relativamente à UE e a alguns Estados-Membros. Os países para os quais esse indicador ainda não está disponível podem utilizar o indicador de consumo interno de materiais.

Uma meta realista para aumentar a produtividade dos recursos, aprovada pela UE e pelos seus Estados-Membros, deve centrar-se em prioridades estratégicas e tirar partido do potencial atualmente ignorado de uma economia circular para gerar crescimento sustentável, criar emprego e aumentar a coerência da ação da UE. Esta coerência seria, assim, assegurada de forma proporcionada, incentivando a adoção de medidas.

Segundo as previsões, a produtividade dos recursos deverá aumentar 15 % na UE entre 2014 e 2030, num cenário de *status quo*. Recorrendo a políticas inteligentes para promover a transição para uma economia mais circular, como preconiza a Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização dos Recursos, será possível duplicar essa percentagem. Contribui significativamente para a sustentabilidade do crescimento, um aumento da produtividade dos recursos em 30 % teria também um impacto positivo na criação de emprego e no crescimento do PIB³⁵.

As empresas beneficiariam igualmente da melhoria da produtividade dos recursos, ganhando competitividade³⁶. O custo dos recursos pode representar uma parte significativa da estrutura de custos das empresas, devendo os fornecimentos estar disponíveis e ser previsíveis³⁷. Seriam obtidos ganhos financeiros imediatos e benefícios estratégicos a mais longo prazo, uma vez que a crescente procura a nível mundial aumenta o preço dos recursos e a volatilidade. Por conseguinte, utilizando os recursos de forma mais eficiente, a Europa poderá alcançar mais facilmente o seu objetivo de reindustrialização.

Uma meta para a produtividade dos recursos, ainda que não vinculativa e estabelecida a nível da UE, incentivará os Estados-Membros que ainda não definiram uma meta a nível nacional a adotarem medidas que tenham em conta a utilização dos recursos. A sua fixação conduzirá a medidas mais equilibradas que tenham em conta as consequências económicas, sociais e ambientais numa perspetiva mais vasta, suprimindo assim essa lacuna.

Os Estados-Membros terão liberdade para equilibrar as políticas e ações mais vantajosas do ponto de vista económico e ambiental, em consonância com os objetivos estratégicos mais vastos. Ao fazê-lo, beneficiarão de um leque já comprovado - embora não generalizado - de boas práticas que poderão adotar e adaptar às suas próprias necessidades e circunstâncias. Está em curso a revisão da estratégia Europa 2020³⁸, apoiada numa consulta pública destinada a recolher opiniões sobre a sua evolução. A Comissão considera, por conseguinte, que qualquer decisão sobre a fixação de uma meta geral para a produtividade dos recursos deve ser ponderada no âmbito dessa revisão, após a tomada em consideração dos resultados da consulta pública e das recomendações da Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização dos Recursos.

Para garantir que os responsáveis políticos estão cientes do panorama geral das repercussões no ambiente das atuais pressões sobre os recursos, é necessário ter em conta outros indicadores, nomeadamente o consumo da água e de recursos finitos do solo. No âmbito dos indicadores da Estratégia Europa 2020, o Eurostat publica desde 2013 um Painel de

³⁵ SWD (2014) 211.

³⁶ As partes interessadas optaram pelo indicador de consumo de matérias-primas para medir a utilização de recursos, uma vez que este indicador dá conta da utilização de recursos incorporada não só nos produtos importados como também nos fabricados internamente e, por conseguinte, permite comparar de maneira correta os respetivos níveis de eficiência na utilização dos recursos.

³⁷ Estudos recentes sobre os setores do aço e do alumínio mostram que as matérias-primas representam cerca de 30 a 40 % das suas estruturas de custos, o que representa mais do que, por exemplo, os custos da mão de obra.

³⁸ COM(2014) 130 de 19.3.2014: Ponto da situação da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Avaliação da Eficiência na Utilização dos Recursos³⁹. Este Painel de Avaliação permite monitorizar a execução do Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, estabelecer a ligação entre os recursos e envolver mais as partes interessadas no processo de medição dos progressos sociais, para além dos que o PIB permite medir.

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

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

³⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard.