



Estrasburgo, 16.1.2018  
COM(2018) 32 final

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

**sobre a aplicação do pacote de medidas relativas à economia circular:  
opções para examinar a relação entre as legislações relativas aos produtos químicos, aos  
produtos e aos resíduos**

**(Texto relevante para efeitos do EEE)**

{SWD(2018) 20 final}

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

**sobre a aplicação do pacote de medidas relativas à economia circular:**

**opções para examinar a relação entre as legislações relativas aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

## **1. INTRODUÇÃO**

A Comissão Europeia adotou, em dezembro de 2015, um ambicioso pacote de medidas relativas à economia circular para ajudar as empresas e os consumidores da UE a fazerem a transição para uma economia mais forte e mais circular, com uma utilização mais sustentável dos recursos.

As ações propostas contribuíram para «fechar» o ciclo de vida dos produtos mediante mais reciclagem e reutilização, em benefício tanto do ambiente como da economia. O objetivo consiste em extrair o máximo de valor e de utilização de todas as matérias-primas, produtos e resíduos, promovendo poupanças de energia e diminuindo as emissões de gases com efeito de estufa.

A reciclagem e a reutilização podem ser dificultadas pela presença de determinados produtos químicos. Alguns podem, simplesmente, constituir obstáculos técnicos que impedem a reciclagem. Mesmo uma substância benigna que, por exemplo, tenha um cheiro forte pode, por vezes, impedir a utilização do material reciclado<sup>1</sup>. Outros produtos químicos são perigosos para os seres humanos e para o ambiente. É cada vez maior o número destes produtos que são identificados e sujeitos a restrições ou a proibições. Estes produtos químicos podem estar presentes em produtos — alguns dos quais com um ciclo de vida longo — vendidos antes de serem aplicadas as restrições pelo que, por vezes, é possível encontrar produtos químicos proibidos nos fluxos de reciclagem. A deteção ou remoção de tais substâncias pode ser dispendiosa, criando obstáculos sobretudo para os pequenos operadores de reciclagem. Na presente comunicação, designamos todos estes diferentes tipos de produtos químicos como «substâncias que suscitam preocupação».

A comunicação e o documento de trabalho que a acompanha são o resultado de um trabalho transversal entre peritos responsáveis por diferentes domínios legislativos. Foi igualmente realizada uma vasta consulta específica de partes interessadas, entre 12 de abril e 7 de julho de 2017, que recebeu contributos de mais de 100 peritos.

A comunicação aprofunda as quatro questões mais significativas identificadas no modo como a legislação relativa aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos se relaciona e como essas questões dificultam o desenvolvimento de uma economia circular. Neste contexto, são colocadas perguntas específicas sobre como podem ser ultrapassados esses problemas e

---

<sup>1</sup> Pode ser o caso dos materiais recuperados para reutilização em materiais novos que entrem em contacto com os alimentos.

indicam-se as ações que a Comissão porá, de imediato, em andamento. No documento de trabalho que acompanha a comunicação, os serviços da Comissão providenciaram uma análise mais aprofundada dos desafios técnicos e jurídicos que devem ser debatidos e sugerem opções de como tal seria possível.

## **2. O QUE PRETENDEMOS?**

O plano de ação relativo à economia circular apresentava os seguintes duplos objetivos a alcançar:

- 1) permitir a reciclagem e melhorar a aceitação de matérias-primas secundárias, limitando encargos desnecessários e facilitando a sua circulação transnacional, para garantir que podem ser comercializadas facilmente em toda a UE; e
- 2) substituir as substâncias que suscitam preocupação e, caso tal não seja possível, reduzir a sua presença e melhorar a sua rastreabilidade.

Estes dois objetivos, um decorrente da política relativa aos resíduos e o outro decorrente da política relativa aos produtos químicos, foram muitas vezes considerados como opostos e deram origem a alegações de que um domínio político impede a concretização dos objetivos do outro.

O objetivo da presente comunicação consiste em promover um debate alargado na União sobre como abordar de modo satisfatório os principais elementos identificados na relação entre as legislações relativas aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos. As soluções devem ter em conta que este é um domínio político em que as circunstâncias específicas — muitas vezes regionais ou até mesmo locais — desempenham um papel importante.

Procuramos soluções com apoio alargado das partes interessadas envolvidas, que devem ser aplicadas ao nível adequado. Nem todas as questões necessitariam de uma resposta ao nível da UE se soluções locais ou nacionais permitissem alcançar melhores resultados.

## **3. QUATRO QUESTÕES IDENTIFICADAS**

No mercado da UE, aberto e competitivo, as empresas produzem os seus bens com base nos materiais que consideram adequar-se melhor às suas necessidades. Quando os resíduos são tratados para voltarem a entrar no mercado, estes materiais recuperados encontram-se em concorrência direta com os materiais primários. Por conseguinte, para qualquer material recuperado, a sua posição concorrencial no mercado é tão mais forte quanto mais próximo estiver do material primário em termos de desempenho e de qualidade. Isto permite uma variedade mais ampla de utilizações para o material recuperado.

Os materiais recuperados que contêm substâncias que suscitam preocupação podem não ser aceites simplesmente porque a sua utilização poderia prejudicar a imagem do produto que contém o material. Além disso, em alguns casos, estes materiais podem não ser reutilizáveis, por exemplo, para a produção de novos materiais que entrem em contacto com os alimentos.

A fim de contribuir para o sucesso da União na maximização da reciclagem e na diminuição da utilização de matérias-primas primárias, analisámos exaustivamente as regras da UE aplicáveis à gestão de resíduos, aos produtos químicos e aos produtos e verificámos que se destacam quatro questões principais na relação entre as mesmas.

### **3.1. A informação sobre a presença de substâncias que suscitam preocupação não se encontra prontamente disponível para quem gere os resíduos e os prepara para valorização**

Os resíduos consistem frequentemente numa mistura de bens produzidos em momentos diferentes e que cumprem normas de produto diferentes. Muitas vezes, as empresas que gerem os resíduos não têm acesso à informação sobre a composição dos bens eliminados porque essa informação não existe ou, se existe, não se encontra disponível no momento em que o bem se torna resíduo. Além disso, os materiais também podem ser afetados por contaminação acidental durante o seu ciclo de vida.

Exemplo: A indústria do papel esforça-se por manter o seu produto seguro e fácil de reciclar. Quando o papel é utilizado por conversores na elaboração de produtos impressos, podem ser adicionadas tintas e outros materiais. As regras atuais não permitem às fábricas de papel reciclado obter informação suficiente acerca dos produtos químicos adicionados nos ciclos de vida anteriores. Isto limita a reciclagem do papel e aumenta os custos associados, devido à necessidade de realizar controlos e ensaios adicionais<sup>2</sup>. Temos assistido a casos recentes em que foram encontrados resíduos de tinta e de óleos minerais em alimentos como resultado da migração a partir de embalagens feitas de papel e de cartão reciclado<sup>3</sup>.

Além disso, estudos conduzidos pelos Estados-Membros, relacionados com os resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos, demonstram que raramente a informação exigida pela legislação da UE é transferida ou tornada acessível às instalações de tratamento de resíduos<sup>4</sup>.

#### *3.1.1. Objetivo*

Deve ser garantido que se encontra disponível informação adequada sobre substâncias que suscitam preocupação presentes em produtos para todos os intervenientes na cadeia de abastecimento e, em última instância, que a mesma seja também disponibilizada para os operadores de resíduos. Tal irá contribuir para a promoção de ciclos de materiais não tóxicos e melhorar a gestão de riscos dos produtos químicos durante a reparação e outras formas de reutilização e nos processos de valorização de resíduos.

#### *3.1.2. Ações previstas*

Paralelamente a esta consulta, será melhorada a base factual com o lançamento de um estudo de viabilidade, respeitante a setores representativos, sobre a utilização de diferentes sistemas de informação, tecnologias e estratégias de seguimento inovadoras que permitam o fluxo da informação relevante ao longo das cadeias de abastecimento dos artigos até aos operadores de reciclagem. Estima-se que este estudo seja concluído até ao final de 2019. Outras atividades previstas incluem o desenvolvimento de procedimentos de trabalho para garantir que artigos

---

<sup>2</sup> Segundo informação da CEPI fornecida na consulta específica.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> ou o documento de posição do BEUC (ver página 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

<sup>4</sup> Fonte: Contributo da EPA sueca e da França. Estudos: *Goodpoint, Information on Hazardous Substances in Waste*, 2016 (em inglês) e *Goodpoint, Information Transfer on Hazardous Substances*, 2017 (em inglês).

importados não contêm substâncias não autorizadas na produção de artigos na UE, bem como de procedimentos simplificados para a restrição de substâncias CMR<sup>5</sup> nos produtos de consumo.

#### **Perguntas:**

Qual seria o valor acrescentado da introdução de um sistema de informação obrigatório na União que informasse os operadores de gestão e valorização de resíduos acerca da presença de substâncias que suscitem preocupação?

Como gerir os produtos importados para a União?

### **3.2. Os resíduos podem conter substâncias que já não são permitidas nos novos produtos**

Estão constantemente a ser colocados no mercado novos produtos químicos, enquanto outros são proibidos quando se verifica que constituem um risco. Este processo contínuo implica que produtos fabricados hoje, de modo legal, podem conter substâncias que venham a ser proibidas mais tarde. Quando o produto se torna resíduo e é posteriormente recuperado, a substância proibida ainda pode estar contida no material recuperado. A isto chamamos a questão das «substâncias com histórico».

Exemplo: Existem múltiplos exemplos de problemas com «substâncias com histórico». Por exemplo, alguns retardadores de chama bromados persistentes, bioacumuláveis e tóxicos foram alegadamente encontrados em produtos de plástico reciclado, incluindo brinquedos e utensílios de cozinha<sup>6</sup>. Noutro caso, a utilização de certas substâncias originalmente adicionadas ao PVC para o amaciar é agora regulamentada, o que significa que o PVC reciclado que contém essas substâncias acima de determinadas quantidades não deve ser utilizado ou colocado no mercado na UE.

#### *3.2.1. Objetivo*

Devemos tornar a reciclagem mais fácil e melhorar a aceitação de matérias-primas secundárias, promovendo ciclos de materiais não tóxicos. Além disso, ao ponderar possíveis restrições de produtos químicos e isenções a essas restrições, deve ser dada maior importância ao seu impacto na reciclagem e reutilização futuras.

#### *3.2.2. Ações previstas*

A questão das substâncias com histórico continuará a constituir um obstáculo à economia circular e, por conseguinte, tomaremos medidas para desenvolver uma metodologia de tomada de decisões específica para apoiar as decisões relativas à reciclabilidade dos resíduos que contêm substâncias que suscitem preocupação. Esta metodologia terá em conta a relação custo-benefício global de reciclar materiais em comparação com a sua eliminação (incluindo a incineração com valorização energética). Prevemos terminar este trabalho em meados de 2019.

<sup>5</sup> Substâncias que provocam cancro, mutações ou efeitos adversos na reprodução.

<sup>6</sup> Ver referência a vários estudos fornecidos em contribuição pelo EEB e pelo BEUC. Ver, por exemplo, a página 4 do <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

Reconhecemos também a necessidade de preparar orientações de modo a garantir que a presença de substâncias que suscitem preocupação em materiais recuperados seja melhor abordada nas fases iniciais da preparação de propostas para a gestão dos riscos dessas substâncias.

Por fim, estamos a ponderar aprovar legislação de execução de modo a permitir um controlo eficaz do recurso à atual isenção do registo REACH para as substâncias recuperadas.

Perguntas:

Como conciliar a ideia de que os resíduos são um recurso que devemos reciclar e garantir, simultaneamente, que os resíduos que contêm substâncias que suscitem preocupação só serão recuperados em materiais que podem ser utilizados de modo seguro?

Devemos permitir que os materiais reciclados contenham produtos químicos que já não são permitidos em materiais primários? Em caso afirmativo, em que condições?

### **3.3. As regras da UE sobre o fim do estatuto de resíduo não estão totalmente harmonizadas, tornando incerto o processo de transição de um resíduo para um novo material e produto**

As nossas regras, jurisprudência e anos de experiência estabelecem quando um bem já não é um bem e se tornou resíduo. Quando tal acontece, aplica-se a legislação da UE relativa a resíduos. As regras da UE relativas a resíduos são rigorosas com vista a proteger a saúde humana e o ambiente. Numa economia circular, os materiais só devem permanecer na fase residual temporariamente, dado que o objetivo é que sejam recuperados e reintroduzidos na economia de modo a substituírem materiais primários. Na maioria dos casos, para que isto aconteça, os materiais reciclados já não devem ser considerados resíduos.

Para que o resíduo deixe de ser considerado como tal, deve cumprir os chamados «critérios para determinação do fim de estatuto de resíduo». Para alguns fluxos de resíduos, tais critérios foram definidos a nível nacional ou da UE. No entanto, falta definir o âmbito e clarificar o modo de aplicação destas regras. A complexidade de fluxos de resíduos, de processos de valorização e de materiais recuperados significa que não é fácil estabelecer critérios para determinação do fim de estatuto de resíduo aplicáveis a todos os fluxos de resíduos. Deste modo, muitos materiais recuperados são comercializados e utilizados na ausência de critérios definidos para determinação do fim de estatuto de resíduo e, por conseguinte, em circunstâncias jurídicas pouco claras e sem transparência.

Exemplo: Na consulta específica, as indústrias metalúrgica e da eletricidade relataram dificuldades na determinação do estatuto de resíduo ou de produto de materiais como as cinzas de carvão, as escórias de cobre ou as escórias de ferro-molibdénio. São aplicados critérios diferentes entre os Estados-Membros, e até mesmo entre diferentes regiões. Isto leva a problemas no transporte transfronteiriço destes materiais e, por vezes, impossibilita obter recursos úteis a partir destes materiais, alguns dos quais são resíduos gerados em quantidades que ascendem a milhões de toneladas por ano<sup>7</sup>.

As incertezas quanto ao estatuto de um material enquanto resíduo ou produto são também um

<sup>7</sup> Ver Eurometaux: <https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf> e Eurelectric: [http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface\\_consultation-final\\_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf](http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf).

problema para as autoridades, que muitas vezes enfrentam dificuldades ao determinar se é aplicável a legislação relativa aos resíduos ou a legislação relativa aos produtos. Esta situação surge, por exemplo, quando se trata de decidir se um PVC reciclado que contenha DEHP deve continuar a ser considerado resíduo ou se deve ser tratado como um produto.

### 3.3.1. *Objetivo*

Devemos permitir uma interpretação e aplicação mais harmonizadas das regras sobre o fim do estatuto de resíduo em toda a UE para facilitar ainda mais a utilização de materiais recuperados na UE.

### 3.3.2. *Ações previstas*

A Comissão facilitará a cooperação mais estreita entre as redes de peritos em gestão de resíduos e produtos químicos existentes e preparará um repositório em linha da UE com todos os critérios para a determinação do fim de estatuto de resíduo e para subprodutos adotados a nível nacional e da UE. Lançará igualmente um estudo para adquirir um melhor conhecimento das práticas dos Estados-Membros no que diz respeito à aplicação e à verificação das disposições relativas ao fim do estatuto de resíduo como base para possíveis orientações.

Pergunta:

Como e para que fluxos de resíduos devemos facilitar uma maior harmonização das regras sobre o fim do estatuto de resíduo?

## **3.4. As regras para decidir que resíduos e produtos químicos são perigosos não estão bem alinhadas, o que afeta a aceitação de matérias-primas secundárias**

A produção e a utilização de produtos químicos e outros produtos perigosos estão sujeitas a regras rigorosas da UE adotadas para proteger os trabalhadores<sup>8</sup>, os cidadãos e o ambiente. Quando um produto químico é considerado perigoso, é classificado como tal, o que leva a obrigações claras para os operadores de modo a garantir o seu seguro manuseamento.

A gestão de resíduos é regulada igualmente por regras da UE adotadas com os mesmos objetivos em mente, para que os resíduos perigosos sejam tratados sem prejudicar o ambiente e a saúde humana. No entanto, os dois conjuntos de regras não estão totalmente alinhados. Temos assistido a situações em que o mesmo material, contendo uma substância perigosa, pode, ou não, ser considerado perigoso, consoante se trate de um resíduo ou de um produto. Esta discrepância significa que não se pode presumir que os materiais que reentram na economia como resultado da valorização de resíduos não perigosos darão necessariamente lugar a produtos não perigosos.

A forma como as regras relativas à classificação dos resíduos são aplicadas e executadas tem consequências importantes nas futuras escolhas em matéria de gestão de resíduos, nomeadamente quanto à exequibilidade e viabilidade económica da recolha, ao método de reciclagem ou à escolha entre a reciclagem e a eliminação. Tais discrepâncias podem afetar a aceitação de matérias-primas secundárias.

<sup>8</sup> Diretiva 89/391/CEE relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho; Diretiva 98/24/CE relativa à proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes químicos no trabalho; Diretiva 2004/37/CE relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos ou mutagénicos durante o trabalho.

Exemplo: O chumbo metálico tem uma classificação diferente consoante o seu estatuto como resíduo ou produto. Os resíduos de chumbo metálico das atividades de construção e de demolição encontram-se enumerados como resíduos não perigosos na Lista Europeia de Resíduos. O chumbo metálico, enquanto produto, encontra-se classificado como uma substância perigosa nos termos da legislação da UE relativa à classificação, embalagem e rotulagem dos produtos químicos (Regulamento CRE) devido aos seus efeitos nocivos sobre a reprodução.

Outro exemplo é o dos resíduos de PVC flexível que contêm certos aditivos e que os operadores de resíduos muitas vezes classificam (erradamente) como não perigosos embora o produto recuperado resultante seja classificado como uma mistura perigosa de produtos químicos nos termos do Regulamento CRE.

#### 3.4.1. *Objetivo*

Devemos garantir uma abordagem mais consistente entre as regras de classificação dos produtos químicos e dos resíduos.

#### 3.4.2. *Ações previstas*

Estamos prestes a publicar um documento de orientação sobre a classificação de resíduos para ajudar os operadores de resíduos e as autoridades competentes a seguirem uma abordagem comum à caracterização e classificação de resíduos. Promoveremos também o intercâmbio das melhores práticas relativas a métodos de ensaio para a avaliação de substâncias no que diz respeito à característica de perigosidade HP 14 «Ecotóxico», com vista à sua possível harmonização.

Pergunta:

Devemos alinhar mais as regras sobre a classificação de perigo para que os resíduos sejam considerados perigosos de acordo com as mesmas regras dos produtos?

## 4. CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS

Estas quatro questões constituem obstáculos importantes a uma economia circular. Torna-se claro, a partir dos contributos recebidos, que existem desafios à aplicação prática no terreno, em termos da disponibilidade limitada de recursos e de conhecimentos, bem como no que diz respeito à coordenação entre os vários intervenientes a nível local, nacional e da UE.

A nossa análise também demonstra que existem desafios jurídicos. A aspiração a longo prazo deve ser alcançar a coerência plena entre as leis de execução das políticas relativas aos resíduos e aos produtos químicos. Isto ajudará a alcançar o objetivo de que os materiais sejam seguros, adequados e concebidos para a durabilidade e reciclabilidade e que tenham baixo impacto ambiental. Os bens devem ser concebidos, fabricados, comercializados e reciclados com o mínimo recurso a substâncias que suscitam preocupação, para facilitar a reutilização e assim maximizar os benefícios económicos dos materiais e a sua utilidade para a sociedade, mantendo simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente.

As opções políticas apresentadas no documento de trabalho abrangem as questões imediatas e as que só podem ser solucionadas com o passar do tempo. O documento inclui várias opções por questão e convida a uma reflexão sobre o equilíbrio adequado entre os benefícios globais a longo prazo de uma utilização circular destes materiais e as preocupações globais a longo prazo sobre saúde e ambiente relacionadas com as substâncias presentes nesses materiais.

Temos de abrir o caminho para uma economia circular na União. Possuímos algumas ferramentas prontamente disponíveis que podem diminuir algumas das fricções, mas necessitamos de mais dados e contributos de toda a UE para determinar a melhor forma de resolver algumas das questões mais vastas.

Convidamos o Parlamento Europeu, o Conselho e o Comité das Regiões, bem como as partes interessadas, a participarem no debate e a tomarem posição sobre os desafios identificados, para que possamos definir um caminho a seguir para uma economia verdadeiramente circular.

A nossa ambição é que, no final do mandato da presente Comissão, em 2019, as ações prometidas estejam já na rota de concretização, apoiadas por dados sólidos. Os novos estudos que estão a ser lançados, bem como a consulta em que convidamos todas as partes interessadas a participar, desempenharão, por conseguinte, um papel essencial no avanço do nosso trabalho.