



Bruxelas, 2.12.2015
COM(2015) 614 final

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

Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular

Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular

Introdução

A transição para uma economia mais circular, em que o valor dos produtos, materiais e recursos se mantém na economia o máximo de tempo possível e a produção de resíduos se reduz ao mínimo, é um contributo fundamental para os esforços da UE no sentido de desenvolver uma economia sustentável, hipocarbónica, eficiente em termos de recursos e competitiva. Essa transição é a oportunidade para transformarmos a nossa economia e criarmos vantagens competitivas, novas e sustentáveis, para a Europa.

A economia circular impulsionará a competitividade da UE ao proteger as empresas contra a escassez dos recursos e a volatilidade dos preços, ajudando a criar novas oportunidades empresariais e formas inovadoras e mais eficientes de produzir e consumir. Criará emprego local a todos os níveis de competências, bem como oportunidades para integração e coesão social. Ao mesmo tempo, poupará energia e ajudará a evitar os danos irreversíveis causados pela utilização de recursos a um ritmo que excede a capacidade da Terra para os renovar, em termos de clima, biodiversidade e poluição do ar, do solo e da água. Um relatório recente chama também a atenção para os benefícios mais latos da economia circular¹, inclusive no que se refere à redução dos atuais níveis de emissões de dióxido de carbono. A ação relativa à economia circular está, pois, estreitamente relacionada com prioridades de primeiro plano da UE, entre as quais crescimento e emprego, agenda de investimento, clima e energia, agenda social e inovação industrial, bem como com os esforços à escala mundial a favor do desenvolvimento sustentável.

Os agentes económicos, como as empresas e os consumidores, são motores importantíssimos deste processo. As autoridades locais, regionais e nacionais estão a viabilizar a transição, mas a UE tem também um papel fundamental no apoio que pode prestar-lhe. O intuito é assegurar o quadro normativo adequado para o desenvolvimento da economia circular no mercado único e dar sinais claros aos operadores económicos e à sociedade em geral sobre a via a seguir, com objetivos de longo prazo para os resíduos, bem como um conjunto concreto, amplo e ambicioso de ações, a realizar antes de 2020. A ação a nível da UE promoverá o investimento e criará condições equitativas, eliminará obstáculos decorrentes da legislação europeia ou de uma execução inadequada, aprofundará o mercado único e assegurará condições favoráveis para a inovação e o envolvimento de todas as partes interessadas.

As propostas legislativas relativas aos resíduos, adotadas juntamente com este plano de ação, incluem objetivos de longo prazo para reduzir a deposição em aterros e aumentar a preparação para a reutilização e a reciclagem dos principais fluxos de resíduos, como os resíduos urbanos e os resíduos de embalagens. Os objetivos deverão levar os Estados-Membros a convergirem progressivamente em relação aos melhores níveis de práticas e incentivar o investimento na

¹ *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, relatório da Ellen MacArthur Foundation, do McKinsey Centre for Business and Environment e do Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), junho de 2015.

gestão dos resíduos. Propõem-se outras medidas para tornar a execução clara e simples, promover incentivos económicos e melhorar os regimes de responsabilidade alargada do produtor.

Estimulando uma atividade sustentável em setores fulcrais e novas oportunidades de negócio, o plano ajudará a desbloquear o potencial de crescimento e de emprego da economia circular. Inclui compromissos amplos em relação à conceção ecológica, o desenvolvimento de abordagens estratégicas sobre plásticos e produtos químicos, uma importante iniciativa para financiar projetos inovadores sob a égide do programa de investigação Horizonte 2020, da UE, e ações específicas em domínios como os plásticos, os desperdícios de alimentos, os resíduos de construção, as matérias-primas essenciais, os resíduos industriais e mineiros, o consumo e os contratos públicos. Seguir-se-ão outras propostas legislativas essenciais sobre os adubos e a reutilização da água. Por último, incluem-se medidas horizontais em domínios como a inovação e o investimento, para estimular a transição para uma economia circular. As ações propostas apoiam a economia circular em cada etapa da cadeia de valor – do fabrico ao consumo, à reparação, à recriação, à gestão de resíduos e à reinjeção de matérias-primas secundárias na economia. As ações propostas serão levadas a cabo em conformidade com os princípios de «legislar melhor» e sob reserva de consulta adequada e de avaliação de impacto.

O plano incide numa ação a nível da UE com elevado valor acrescentado. Tornar a economia circular uma realidade é, porém, um processo que exigirá uma participação de longo prazo a todos os níveis, dos Estados-Membros, passando pelas regiões e pelas autarquias, às empresas e aos cidadãos. Os Estados-Membros são convidados a assumir plenamente a sua parte na ação da UE, integrando-a e complementando-a com ações a nível nacional. A economia circular terá também de se desenvolver à escala mundial: uma crescente coerência de políticas na ação interna e externa da UE neste domínio terá carácter de reforço mútuo e será essencial para concretizar compromissos internacionais assumidos pela União e pelos seus Estados-Membros, nomeadamente a Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável e a Aliança do G7 sobre eficiência dos recursos. Este plano de ação será utilíssimo para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até 2030, com destaque para o Objetivo 12, que consiste em garantir padrões sustentáveis de consumo e produção.

1. Produção

Uma economia circular começa desde o início do ciclo de vida de um produto. Tanto a fase de conceção ou projeto como os processos de produção têm impacto no aprovisionamento, na utilização dos recursos e na produção de resíduos durante toda a vida do produto.

1.1. Conceção dos produtos

Uma melhor conceção pode tornar os produtos mais duráveis ou mais fáceis de reparar, modernizar ou refabricar. Pode ajudar as empresas de reciclagem na desmontagem dos

produtos, com vista à recuperação de materiais e componentes valiosos. Globalmente, pode ajudar a poupar recursos preciosos. No entanto, os atuais sinais de mercado revelam-se insuficientes para este efeito, sobretudo porque os interesses de produtores, utilizadores e operadores de instalações de reciclagem não estão sincronizados. É, pois, essencial dar incentivos para uma melhor conceção dos produtos, preservando, ao mesmo tempo, o mercado único e a concorrência e possibilitando a inovação.

Os produtos elétricos e eletrónicos têm particular relevância neste contexto. A sua reparabilidade pode ser importante para os consumidores, além de que pode haver neles materiais valiosos cuja reciclagem deve ser facilitada (por exemplo, elementos químicos, como algumas terras raras, presentes em dispositivos eletrónicos). A fim de promover uma melhor conceção destes produtos, a Comissão sublinhará os aspetos de economia circular em futuros requisitos para a conceção de produtos, no âmbito da Diretiva Conceção Ecológica², cuja finalidade é melhorar a eficiência e o desempenho ambiental dos produtos relacionados com o consumo de energia. Até hoje, os requisitos de conceção ecológica têm principalmente incidido na eficiência energética³; futuramente, serão examinadas de modo sistemático questões como durabilidade, reparabilidade, possibilidade de modernização, reciclabilidade e a identificação de certos materiais ou substâncias. A Comissão vai apreciar estas questões produto a produto em novos planos de trabalho e análises, atentas as especificidades e os desafios dos diversos produtos (como os ciclos de inovação) e em estreita cooperação com as partes interessadas.

Como primeiro passo, e no âmbito da Diretiva Conceção Ecológica, a Comissão preparou e em breve proporá aos Estados-Membros requisitos para a conceção e a marcação dos visores eletrónicos (por exemplo, ecrãs planos de televisores ou computadores), para tornar mais fácil e seguro desmontá-los, reutilizá-los e reciclá-los.

A Comissão propõe também que se incentive uma melhor conceção dos produtos mediante a diferenciação do contributo financeiro pago pelos produtores no âmbito dos regimes de responsabilidade alargada que lhes são aplicáveis, com base nos custos de fim de vida dos seus produtos. Deverá criar-se deste modo um incentivo económico direto à conceção de produtos mais facilmente recicláveis ou reutilizáveis.

Por último, a Comissão analisará opções e ações para um quadro estratégico mais coerente das diferentes vertentes de trabalho sobre as políticas da UE relativas aos produtos⁴, no contributo dessas vertentes para a economia circular.

– A Comissão vai promover a reparabilidade, a possibilidade de modernização, a durabilidade e a reciclabilidade dos produtos, mediante a preparação de requisitos

² Diretiva 2009/125/CE – aplicável a todos os produtos relacionados com o consumo de energia.

³ Juntamente com as medidas de rotulagem energética em vigor, estima-se que a Diretiva Conceção Ecológica permitirá economizar 175 Mtep de energia primária em 2020.

⁴ Por exemplo: conceção ecológica, rotulagem energética, rótulo ecológico, contratos públicos ecológicos e outra legislação importante sobre os produtos.

aplicáveis à economia circular nos futuros trabalhos relativos à Diretiva Conceção Ecológica, conforme se verifique adequado e tendo em conta as especificidades dos diferentes grupos de produtos. O plano de trabalho para 2015-2017 relativo à conceção ecológica debruçar-se-á sobre a concretização destas medidas. A Comissão proporá também, em breve, requisitos de conceção ecológica para os visores eletrónicos.

– As propostas legislativas revistas sobre os resíduos criam incentivos económicos à melhor conceção dos produtos, mediante disposições sobre a responsabilidade alargada do produtor.

– A Comissão analisará opções e ações para um quadro estratégico mais coerente das diferentes vertentes de trabalho da sua política relativa aos produtos, no contributo dessas vertentes para a economia circular.

1.2. Processos de produção

Mesmo no caso de produtos ou materiais concebidos de modo inteligente, a utilização ineficiente dos recursos nos processos de produção pode levar à perda de oportunidades de negócio e a uma produção significativa de resíduos.

As matérias-primas primárias, incluindo materiais renováveis, continuarão a ter papel importante nos processos de produção, mesmo numa economia circular. Neste contexto, deve ser dada atenção aos efeitos ambientais e sociais da sua produção, tanto na UE como em países terceiros. Por conseguinte, a Comissão promove o aprovisionamento sustentável de matérias-primas a nível mundial, mediante, por exemplo, diálogos sobre políticas, parcerias e a sua política de comércio⁵ e desenvolvimento. A indústria tem também um papel fundamental quando adota compromissos específicos para o aprovisionamento sustentável e quando coopera nas cadeias de valor.

Tratando-se da utilização de recursos e da produção e gestão de resíduos, cada setor industrial é distinto. A Comissão continuará, portanto, a promover as melhores práticas numa série de setores industriais, por meio dos «documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis» (BREF) que os Estados-Membros têm de aplicar quando emitem requisitos para o licenciamento de instalações industriais, e a promover as melhores práticas no domínio dos resíduos mineiros. A Comissão está também a ajudar as PME a beneficiarem das oportunidades de negócio decorrentes de uma maior eficiência dos recursos, com a criação do Centro Europeu de Excelência para a Utilização Eficiente dos Recursos⁶. Facilitar a substituição de produtos químicos que suscitam preocupação ou apoiar o acesso das PME a tecnologias inovadoras⁷ são exemplos de ações neste contexto. Melhorar a eficiência e a integração do sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS)⁸ e o programa-piloto de

⁵ Em particular, a estratégia «comércio e investimento para todos», adotada em outubro de 2015.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>

⁷ A fim de facilitar o acesso das PME aos centros de serviços tecnológicos no domínio das tecnologias facilitadoras essenciais.

⁸ Na sequência do seu balanço em curso.

verificação das tecnologias ambientais (VTA)⁹ poderá também beneficiar as empresas, em especial as PME.

Além disso, é importante promover processos industriais inovadores. Por exemplo, a simbiose industrial permite que os resíduos ou subprodutos de uma indústria se tornem insumos para outra. Nas suas propostas revistas sobre os resíduos, a Comissão propõe elementos para facilitar esta prática e colaborará com os Estados-Membros para assegurar um entendimento comum das regras relativas aos subprodutos. A reutilização de efluentes gasosos¹⁰ é outro exemplo de processo inovador. O refabrico¹¹ é mais um domínio com elevado potencial: é já prática comum em alguns setores industriais, como os veículos ou a maquinaria industrial, mas poderia ser aplicado a novos setores. A UE está a apoiar essa evolução promissora, por meio do seu programa de financiamento da investigação e inovação, Horizonte 2020¹², e dos fundos da política de coesão¹³.

– A Comissão incluirá, em documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF), orientações sobre as melhores práticas para a gestão de resíduos e a utilização eficiente dos recursos nos setores industriais¹⁴, no domínio dos resíduos mineiros, emitirá orientações e promoverá as melhores práticas.

– Nas propostas revistas sobre os resíduos, a Comissão propõe a clarificação das regras relativas aos subprodutos, a fim de facilitar a simbiose industrial e criar condições equitativas em toda a UE.

2. Consumo

As escolhas de milhões de consumidores podem favorecer ou, pelo contrário, dificultar a economia circular. Essas escolhas são condicionadas pelas informações a que os consumidores têm acesso, pela gama e pelos preços dos produtos existentes e ainda pelo quadro normativo. Esta fase é também crucial para prevenir e reduzir a produção de resíduos domésticos.

Perante a profusão de rótulos ou declarações ambientais, os consumidores da UE têm frequentemente dificuldade em distinguir os produtos e em confiar nas informações disponíveis. As alegações ecológicas podem nem sempre satisfazer os requisitos legais em matéria de fiabilidade, precisão e clareza¹⁵. A Comissão está a colaborar com as partes interessadas para tornar as alegações ecológicas mais fiáveis e vai assegurar uma melhor aplicação das regras vigentes, inclusive por meio de orientações atualizadas quanto às práticas

⁹ http://ec.europa.eu/environment/etv/etv_preprog.htm

¹⁰ Designadamente o CO₂.

¹¹ Uma série de intervenções sobre uma peça ou um produto em fim de vida útil, destinadas a pô-los como novos em termos de desempenho ou mesmo a conferir-lhes melhor desempenho, com a correspondente garantia.

¹² Fábricas do Futuro, 2014 – convite à apresentação de propostas sobre simbiose industrial, 2014

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/information/legislation/guidance/

¹⁴ Este processo ocorrerá no contexto das revisões previstas dos BREF.

¹⁵ Ver estudo de mercado dos consumidores sobre alegações ambientais para produtos não alimentares: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

comerciais desleais¹⁶. Está a testar a «pegada ambiental dos produtos»¹⁷, uma metodologia para medir o desempenho ambiental, e estudará a sua utilização para medir ou comunicar informações de caráter ambiental. O rótulo ecológico da UE (facultativo) identifica produtos que apresentam impacto ambiental reduzido ao longo de todo o seu ciclo de vida. A Comissão vai estudar o modo de aumentar a sua eficácia e a sua contribuição para a economia circular¹⁸.

No início do ano em curso, a Comissão propôs um sistema melhorado de rotulagem do desempenho energético dos eletrodomésticos e de outros produtos relacionados com o consumo de energia, o qual ajudará os consumidores na escolha de produtos mais eficientes¹⁹. O sistema proposto permitirá igualmente apresentar aos consumidores informação sobre o desempenho ambiental, incluindo a durabilidade, dos produtos relacionados com o consumo de energia²⁰.

O preço é um fator fundamental que influencia as decisões de compra, tanto na cadeia de valor como para os consumidores finais. Por conseguinte, os Estados-Membros são estimulados a fornecer incentivos e a recorrer a instrumentos económicos, como a fiscalidade, para assegurar que os preços dos produtos reflitam melhor os custos ambientais. Aspetos relacionados com garantias, como o prazo de garantia legal e a inversão do ónus da prova²¹, também são um elemento importante na teia do consumo, pois podem proteger os consumidores contra produtos defeituosos e contribuir para a durabilidade e a reparabilidade dos produtos, evitando que sejam deitados fora. Na UE, existe uma garantia legal de dois anos para os bens materiais, mas subsistem problemas na sua aplicação. A Comissão vai abordar questões como esta, nomeadamente no contexto da sua futura proposta para as vendas em linha. Vai igualmente avaliar os principais diplomas da legislação relativa aos consumidores e ponderar eventuais aperfeiçoamentos²².

Depois de adquirido, o produto pode ter o seu período de vida prolongado por reutilização e reparação, evitando-se, assim, desperdício. Os setores reutilização e reparação têm grande intensidade de mão-de-obra, pelo que contribuem para a agenda da UE nos domínios social e do emprego. Atualmente, há produtos que não podem ser reparados, por motivos de conceção ou por indisponibilidade de peças sobressalentes ou de informação sobre reparação. O futuro trabalho sobre conceção ecológica dos produtos (ver secção 1.1) ajudará a tornar os produtos mais duráveis e fáceis de reparar: serão ponderadas, em especial, exigências quanto à

¹⁶ No contexto da Diretiva 2005/29/CE, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores.

¹⁷ COM/2013/0196 final – atualmente em ensaio em projetos-piloto; consoante os resultados desses projetos, a Comissão ponderará o prosseguimento da utilização da metodologia «pegada ambiental dos produtos».

¹⁸ Na sequência do seu balanço em curso.

¹⁹ COM(2015) 341

²⁰ Com base em dados mensuráveis pelas autoridades de fiscalização do mercado e sem impacto negativo apreciável sobre a inteligibilidade e a eficácia do rótulo para os clientes.

²¹ Em conformidade com a Diretiva 99/44/CE, nos primeiros seis meses após a entrega, o vendedor tem de provar a ausência de qualquer falta de conformidade no momento da entrega, após o que o ónus da prova recai sobre o comprador.

²² No âmbito do balanço da qualidade da legislação de defesa dos consumidores, anunciado no programa de trabalho da Comissão para 2015 – COM(2014) 910 final, anexo 3.

disponibilidade de peças sobressalentes e de informação sobre reparação (por exemplo, manuais de reparação em linha), inclusive estudando a possibilidade de regras horizontais para a prestação de informações sobre reparação. As práticas de obsolescência programada podem também limitar o tempo de vida útil dos produtos. Por meio de um programa de teste independente, a Comissão dará início aos trabalhos para a deteção de tais práticas e o modo de lhes obviar. A proposta legislativa revista sobre os resíduos inclui também novas disposições destinadas a impulsionar as atividades de preparação para a reutilização. É igualmente importante o papel dos Estados-Membros e das autoridades regionais e locais para incentivar a reutilização e a reparação, tendo alguns já adotado iniciativas neste domínio.

Podem ser tomadas outras medidas para reduzir a quantidade de resíduos domésticos, muitas vezes mais eficazes a nível nacional ou local, em que podem ter incidência mais direta: as campanhas de sensibilização e de incentivos económicos²³ têm-se revelado sobremaneira eficazes. A Comissão promove a prevenção de resíduos e a reutilização dos produtos através do intercâmbio de informações e de boas práticas e facultando fundos da política de coesão a projetos de nível local e regional, incluindo cooperação inter-regional.

O desenvolvimento da economia circular pode igualmente ser apoiado por formas inovadoras de consumo: por exemplo, partilhando produtos ou infraestruturas (economia colaborativa), consumindo serviços, de preferência a produtos, ou utilizando tecnologias da informação (TI) e plataformas digitais. Estas novas formas de consumo são muitas vezes desenvolvidas por empresas ou cidadãos e promovidas a nível nacional, regional e local. A Comissão apoia estas novas empresas e modelos de consumo por meio do programa Horizonte 2020 e dos fundos da política de coesão (ver também secção 6). Conforme anunciado na estratégia do mercado único²⁴, a Comissão vai igualmente preparar uma agenda europeia para a economia colaborativa.

Os contratos públicos são responsáveis por uma grande parte do consumo europeu (perto de 20% do PIB da UE). Podem, portanto, desempenhar um papel fundamental na economia circular, papel esse que a Comissão estimulará pelas suas ações relativas aos contratos públicos ecológicos (CPE)²⁵, em que se estabelecem, a nível da UE, critérios a utilizar pelas autoridades públicas a título voluntário. Em primeiro lugar, a Comissão assegurará que, futuramente, se coloque especial tónica nos aspetos relevantes para a economia circular, como a durabilidade e a reparabilidade, aquando do estabelecimento ou da revisão dos critérios. Em segundo lugar, a Comissão apoiará uma maior incorporação desses critérios pelas autoridades públicas²⁶ e refletirá sobre o modo como os critérios dos CPE poderão ser utilizados mais generalizadamente em toda a UE, sobretudo no que respeita a produtos ou mercados com grande importância para a economia circular. Por último, a Comissão dará o exemplo,

²³ Como sistemas de incentivo aos municípios ou regimes de pagamento em função da quantidade de resíduos, em que os agregados familiares (por exemplo) pagam em função da quantidade de resíduos não recicláveis que deitam fora.

²⁴ COM(2015) 550

²⁵ Em conformidade com o objetivo de desenvolvimento mundial sustentável que consiste em promover práticas sustentáveis de adjudicação de contratos públicos.

²⁶ Através de regimes de formação específica, entre outras vias.

velando pela utilização mais ampla possível de contratos públicos ecológicos, nos seus próprios processos de contratação, e reforçando a utilização de contratos públicos ecológicos na distribuição dos fundos da UE.

- No seu trabalho relativo à conceção ecológica, a Comissão terá especificamente em conta requisitos proporcionados de durabilidade e de disponibilidade de informações sobre reparação e peças sobressalentes, bem como requisitos de informação sobre durabilidade em futuras medidas de rotulagem energética.*
- Nas propostas revistas sobre os resíduos, a Comissão apresenta novas regras para incentivar as atividades de reutilização.*
- A Comissão vai trabalhar em prol de uma melhor aplicação das garantias sobre produtos tangíveis, examinar eventuais opções de aperfeiçoamento e procurar resolver o problema das falsas alegações ecológicas.*
- A Comissão vai preparar um programa de teste independente no âmbito do Horizonte 2020, a fim de ajudar a identificar questões relacionadas com a eventual obsolescência programada. Este trabalho deverá envolver as partes interessadas pertinentes, consoante se justifique.*
- A Comissão vai tomar medidas sobre os contratos públicos ecológicos (CPE), realçando os aspetos da economia circular na criação ou revisão de critérios, apoiando um maior recurso aos CPE e dando o exemplo na sua própria contratação pública e a nível dos fundos da UE.*

3. Gestão de resíduos

A gestão de resíduos tem um papel central na economia circular: determina o modo como é posta em prática a hierarquia de resíduos estabelecida pela UE. A hierarquia dos resíduos determina uma ordem de prioridade, desde a prevenção, passando pela preparação para a reutilização, a reciclagem e a recuperação de energia, até à eliminação (deposição em aterro, por exemplo). Este princípio visa incentivar as opções conducentes aos melhores resultados ambientais globais. O modo como recolhemos e gerimos os nossos resíduos pode conduzir a taxas elevadas de reciclagem e de matérias-primas valiosas que se reinvestem na economia ou a um sistema ineficaz em que a maior parte dos resíduos recicláveis termina em aterros ou vai para incineração, com impactos ambientais potencialmente nocivos e perdas económicas significativas. Para conseguir um nível elevado de valorização de materiais, é essencial enviar sinais de longo prazo às autoridades públicas, às empresas e aos investidores e estabelecer as condições favoráveis a nível da UE, incluindo a aplicação coerente das obrigações existentes. Todos os resíduos, com origem nos agregados familiares, nas empresas, na indústria, na exploração mineira ou no setor da construção, devem ser considerados (ver secção 5.4).

Atualmente, são reciclados apenas cerca de 40% dos resíduos produzidos pelos agregados familiares na UE. Esta média esconde uma grande disparidade entre Estados-Membros e regiões, com taxas que chegam a 80% em algumas zonas e não passam de 5% noutras. A Comissão apresenta novas propostas legislativas sobre os resíduos, para proporcionar uma visão de longo prazo que aumente a reciclagem dos resíduos urbanos e a redução da sua

deposição em aterros, tendo simultaneamente em conta as diferenças entre os Estados-Membros. Estas propostas também incentivam uma maior utilização de instrumentos económicos para assegurar a coerência com a hierarquia de resíduos estabelecida pela UE.

As propostas revistas sobre os resíduos incluem também objetivos de reciclagem mais rigorosos para os materiais de embalagem²⁷, o que reforçará os objetivos relativos aos resíduos urbanos e melhorará a gestão dos resíduos de embalagens nos setores comercial e industrial. Desde a introdução de objetivos a nível da UE para as embalagens de papel, vidro, plástico, metal e madeira, têm sido reciclados na UE mais resíduos de embalagens (com origem nas famílias e nos setores industrial e comercial)²⁸, havendo potencial para aumentar a reciclagem, com benefícios económicos e ambientais.

Para elevar os níveis de reciclagem de alta qualidade, são necessárias melhorias na recolha e triagem de resíduos. Os sistemas de recolha e triagem são, muitas vezes, financiados em parte por regimes de responsabilidade alargada do produtor, em que os fabricantes contribuem para os custos de recolha e tratamento dos produtos. Para tornar estes regimes mais eficazes, a Comissão propõe condições mínimas de transparência e de eficácia em termos de custos. Os Estados-Membros e as regiões podem também utilizar estes regimes para outros fluxos de resíduos, como têxteis e mobílias.

As propostas revistas regulam igualmente questões importantes relativas ao cálculo das taxas de reciclagem, o que é essencial para garantir estatísticas comparáveis e de alta qualidade em toda a UE, simplificar o sistema atual e incentivar taxas mais elevadas de reciclagem efetiva de resíduos de recolha seletiva.

Importa ainda tratar os obstáculos no terreno. Não raro, a obtenção de taxas de reciclagem mais elevadas é dificultada pelas limitações da capacidade administrativa, pela falta de investimento em infraestruturas de recolha separada e de reciclagem e pela insuficiente utilização de instrumentos económicos (por exemplo, taxas de deposição em aterro ou regimes de pagamento em função da quantidade de resíduos); a criação de sobrecapacidades em infraestruturas de tratamento de resíduos finais (incluindo resíduos mistos) suscita igualmente reptos de monta. As novas propostas legislativas sobre os resíduos têm em conta estes obstáculos, ao combinarem objetivos de longo prazo e intermédios, com a possibilidade de prorrogações a favor dos países que enfrentam as maiores dificuldades na intensificação da recolha seletiva e da reciclagem, ao mesmo tempo que exigem uma estratégia de execução para garantir que se obtêm progressos e que as lacunas na execução são colmatadas a tempo. A Comissão está também empenhada em prestar assistência técnica aos Estados-Membros com dificuldades a nível da execução e em facilitar o intercâmbio das melhores práticas com os países e regiões que conseguem melhorar a gestão dos resíduos. A Comissão lançou já diversas iniciativas de promoção do cumprimento, para assegurar uma melhor execução da legislação da UE relativa aos resíduos, incluindo resíduos urbanos e perigosos e recolha

²⁷ Na proposta relativa aos metais, serão introduzidos subobjetivos separados para o alumínio e os metais ferrosos.

²⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_en.htm

seletiva, e para aumentar a sensibilização a nível nacional. A estreita cooperação em curso com os Estados-Membros será futuramente intensificada, permitindo uma melhor ligação entre a legislação relativa aos resíduos e ações de âmbito mais amplo, de apoio à economia circular.

A política de coesão da UE tem papel fundamental na colmatação do défice de investimento para melhorar a gestão dos resíduos e no apoio à aplicação da hierarquia dos resíduos²⁹. Nas duas últimas décadas, estes fundos têm sido amplamente utilizados em toda a UE para desenvolver uma infraestrutura de gestão de resíduos. Para o programa de financiamento em curso (2014-2020), devem ser cumpridas condições *ex ante* a fim de garantir que os novos investimentos no setor dos resíduos estão em conformidade com os planos de gestão de resíduos concebidos pelos Estados-Membros para cumprirem os seus objetivos de reciclagem. Quer isto dizer que o financiamento de novos aterros só será concedido em casos excecionais (por exemplo, principalmente para resíduos perigosos não valorizáveis) e que o financiamento de novas instalações de tratamento de resíduos finais, como a incineração ou o tratamento biológico mecânico, só será concedido em casos devidamente justificados e limitados, não existindo risco de sobrecapacidade e sendo plenamente respeitados os objetivos da hierarquia dos resíduos. No total, prevê-se que, no programa de financiamento em curso, serão consagrados à gestão de resíduos 5,5 mil milhões de euros.

Outro obstáculo ao aumento das taxas de reciclagem é o transporte ilegal de resíduos, tanto no interior da União Europeia como para países terceiros, que muitas vezes resulta em tratamento economicamente pouco eficaz e ambientalmente nocivo. Em 2014, foi adotado um regulamento revisto sobre as transferências de resíduos³⁰, que facilitará a deteção das transferências ilegais; a Comissão vai tomar medidas para garantir a sua correta aplicação. Os fluxos de resíduos de valor elevado, como os veículos em fim de vida útil, serão especificamente visados, a fim de evitar o extravio de matérias-primas.

Por outro lado, para fomentar uma reciclagem de alta qualidade na UE e fora da UE, a Comissão vai promover a certificação voluntária das instalações de tratamento de certos tipos essenciais de resíduos (resíduos eletrónicos, plásticos, etc.).

Na maioria dos casos, quando os resíduos não podem ser evitados nem reciclados, a recuperação do seu teor energético é, em termos tanto ambientais como económicos, preferível à deposição em aterros. A «produção de energia a partir de resíduos» pode, por conseguinte, ter papel relevante e criar sinergias com a política da UE relativa à energia e às alterações climáticas, mas orientada pelos princípios da hierarquia de resíduos vigente na UE. A Comissão vai examinar de que modo este papel pode ser otimizado, sem comprometer a consecução de taxas de reutilização e de reciclagem mais elevadas, e de que modo o correspondente potencial energético pode ser mais bem aproveitado. Para o efeito, a

²⁹ Inclusivamente por meio de abordagens inovadoras.

³⁰ [Regulamento \(UE\) n.º 660/2014 de 15 de maio de 2014](#)

Comissão adotará a iniciativa «produção de energia a partir de resíduos» no âmbito da União da Energia.

Paralelamente a este plano de ação, a Comissão adota propostas legislativas revistas sobre os resíduos, as quais compreendem, nomeadamente:

– objetivos de reciclagem de longo prazo para os resíduos urbanos e os resíduos de embalagens e para reduzir a deposição em aterros

– disposições destinadas a promover uma maior utilização de instrumentos económicos

– requisitos gerais para os regimes de responsabilidade alargada do produtor

– a simplificação e a harmonização de definições e métodos de cálculo

e vai intensificar o seu trabalho com os Estados-Membros, no sentido de melhorar a gestão dos resíduos no terreno, inclusive para evitar sobrecapacidades no tratamento de resíduos finais.

A Comissão apoiará os Estados-Membros e as regiões, a fim de garantir que os investimentos da política de coesão no setor dos resíduos contribuem para apoiar os objetivos da legislação da União Europeia relativa aos resíduos e são orientados pela hierarquia dos resíduos estabelecida pela UE.

4. De resíduos a recursos: impulsionar o mercado das matérias-primas secundárias e a reutilização da água

Numa economia circular, os materiais que podem ser reciclados são reinjetados na economia como novas matérias-primas, aumentando assim a segurança do abastecimento. Estas «matérias-primas secundárias» podem ser comercializadas e transferidas exatamente como as matérias-primas primárias provenientes dos recursos tradicionais obtidos através da extração.

Atualmente, as matérias-primas secundárias representam ainda uma pequena percentagem dos materiais utilizados na UE³¹. As práticas de gestão de resíduos têm um impacto direto na quantidade e na qualidade dos materiais, pelo que é fundamental tomar medidas para melhorar essas práticas (ver secção 3). Todavia, existem outros obstáculos que condicionam o crescimento deste importante mercado e a fácil circulação dos materiais; a Comissão está a analisar de forma mais aturada os principais obstáculos que se colocam neste contexto. A ação da UE é particularmente importante neste domínio, dadas as implicações para o mercado único e a articulação com a legislação da UE em vigor.

Um dos obstáculos que se colocam aos operadores que pretendem utilizar matérias-primas secundárias é a incerteza quanto à sua qualidade. Na ausência de normas à escala da UE, pode ser difícil determinar os níveis de impurezas ou a adequação para uma reciclagem de elevada qualidade (por exemplo, em relação ao plástico). A elaboração de tais normas deverá aumentar a confiança nas matérias-primas secundárias e nos materiais reciclados, e contribuir

³¹ Com algumas exceções, como o aço ou o papel – por exemplo, o plástico representa 5%.

para apoiar o mercado. Por conseguinte, a Comissão lançará os trabalhos para a definição de normas de qualidade à escala da UE aplicáveis às matérias-primas secundárias onde sejam necessárias, consultando os setores em causa. Além disso, as propostas legislativas revistas sobre os resíduos estabelecem regras mais harmonizadas para determinar os casos em que uma matéria-prima secundária deve deixar de ser considerada «resíduo», clarificando as regras existentes sobre o «fim do estatuto de resíduo». Tal proporcionará maior segurança aos operadores e condições de concorrência equitativas.

Os nutrientes reciclados são uma categoria distinta e importante de matérias-primas secundárias, para a qual é necessário elaborar normas de qualidade. Estão presentes nos resíduos orgânicos, por exemplo, e podem ser restituídos ao solo como adubos. A sua utilização sustentável na agricultura reduz a necessidade de adubos minerais, cuja produção tem impactos ambientais negativos, e depende das importações de rocha fosfática, um recurso limitado. No entanto, o facto de as regras e as normas ambientais e de qualidade atualmente diferirem de Estado-Membro para Estado-Membro cria obstáculos à circulação de adubos à base de nutrientes reciclados. Para resolver esta situação, a Comissão proporá a revisão do regulamento da UE relativo aos adubos. Tal implicará novas medidas que facilitem o reconhecimento generalizado na UE dos adubos orgânicos e dos adubos à base de resíduos, estimulando assim o desenvolvimento sustentável do mercado à escala da UE.

Nas últimas décadas, a escassez de água agravou-se em algumas regiões da UE com efeitos prejudiciais para o nosso ambiente e a nossa economia. Para além das medidas de eficiência hídrica, a reutilização das águas residuais tratadas em condições seguras e com uma boa relação custo-eficácia constitui um meio valioso mas subutilizado para aumentar o abastecimento de água e aliviar a pressão sobre os recursos hídricos sobre-explorados na UE. A reutilização da água na agricultura contribui também para a reciclagem de nutrientes substituindo os adubos sólidos. A Comissão tomará uma série de medidas para promover a reutilização das águas residuais tratadas, incluindo legislação sobre os requisitos mínimos aplicáveis à água reutilizada.

Outra questão muito importante para o desenvolvimento dos mercados de matérias-primas secundárias é a articulação com a legislação relativa aos produtos químicos. É cada vez maior o número de substâncias químicas identificadas como causando preocupação no que respeita à saúde ou ao ambiente e que passam a estar sujeitas a restrições ou proibições. Todavia, essas substâncias podem estar presentes em produtos que tenham sido vendidos antes de serem aplicadas as restrições – alguns dos quais têm um ciclo de vida longo – e, por isso, podem por vezes ser encontrados produtos químicos que causam preocupação nos fluxos de reciclagem. A deteção ou remoção de tais substâncias pode ser dispendiosa, criando obstáculos sobretudo para os pequenos operadores de reciclagem.

A promoção de ciclos de materiais não tóxicos e um melhor rastreio dos produtos químicos que causam preocupação contidos nos produtos facilitarão a reciclagem e melhorarão a aceitação das matérias-primas secundárias. A interação das legislações sobre resíduos, produtos e produtos químicos tem de ser avaliada no contexto da economia circular por forma

a determinar a via que deverá ser seguida a nível da UE a fim de tratar a presença de substâncias que causam preocupação, de limitar o ónus desnecessário para os operadores de reciclagem e de facilitar a rastreabilidade dos produtos químicos no processo de reciclagem e a gestão dos seus riscos. Por conseguinte, a Comissão desenvolverá a sua análise e proporá opções de atuação para superar os obstáculos desnecessários, preservando simultaneamente o elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente. Esse trabalho será tido em conta na futura estratégia da UE para um ambiente não tóxico³².

É essencial também facilitar a circulação transnacional das matérias-primas secundárias para garantir que podem ser comercializadas facilmente em toda a UE. A ação neste domínio incluirá a simplificação das formalidades transfronteiras recorrendo ao intercâmbio eletrónico de dados. A Comissão está a analisar outros entraves à fácil circulação de resíduos na UE. Para melhorar a disponibilidade de dados sobre matérias-primas secundárias, a Comissão continuará a desenvolver o sistema de informação sobre matérias-primas recentemente iniciado e apoiará a investigação à escala da UE sobre os fluxos de matérias-primas. Apoiará igualmente a melhoria da comunicação de dados sobre as transferências de resíduos, inclusive através da utilização dos dados disponíveis no âmbito do intercâmbio eletrónico de dados transfronteiras.

Um fator essencial para a criação de um mercado de matérias-primas secundárias dinâmico é a existência de suficiente procura, impulsionada pela utilização de materiais reciclados em produtos e infraestruturas. A procura de determinadas matérias-primas (por exemplo, papel ou metal) já é elevada; a de outras ainda está a desenvolver-se. O setor privado terá um papel fundamental ao gerar procura e ajudar a formar as cadeias de abastecimento; vários agentes económicos e industriais já se comprometeram publicamente a garantir um determinado nível de conteúdo reciclado nos produtos que colocam no mercado por razões económicas e de sustentabilidade. Tal deverá ser encorajado, dado que as iniciativas de mercado podem ser uma forma rápida de produzir resultados concretos. As autoridades públicas também podem contribuir para a procura de materiais reciclados através das suas políticas de contratos públicos.

– A Comissão iniciará os trabalhos para a elaboração de normas de qualidade aplicáveis às matérias-primas secundárias onde sejam necessárias (em particular para o plástico) e propõe o aperfeiçoamento das regras sobre o «fim do estatuto de resíduo».

– A Comissão proporá a revisão do regulamento da UE relativo aos adubos para facilitar o reconhecimento dos adubos orgânicos e à base de resíduos no mercado único e apoiar, assim, o papel dos bionutrientes na economia circular.

– A Comissão tomará uma série de medidas para facilitar a reutilização da água – incluindo uma proposta legislativa sobre requisitos mínimos aplicáveis à água reutilizada, por exemplo para irrigação e para recarga de lençóis freáticos.

– A Comissão desenvolverá a análise da interface entre as legislações relativas aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos e proporá opções sobre essa interface, inclusive sobre

³² Anunciada no 7.º [Programa de Ação em matéria de Ambiente](#)

a forma de reduzir a presença e de melhorar a rastreabilidade dos produtos químicos que causam preocupação nos produtos.

– A Comissão continuará a desenvolver o sistema de informação sobre matérias-primas recentemente lançado e apoiará a investigação à escala da UE sobre os fluxos de matérias-primas.

5. Domínios prioritários

São vários os setores que enfrentam desafios específicos no âmbito da economia circular, pela especificidade dos seus produtos ou cadeias de valor, pela sua pegada ambiental ou pelo facto de dependerem de materiais provenientes de países terceiros. Esses setores têm de ser tratados com um enfoque preciso para garantir que as interações entre as várias fases do ciclo são plenamente tidas em conta em toda a cadeia de valor.

5.1. Plástico

O aumento da reciclagem dos plásticos é essencial para a passagem para uma economia circular. O uso de plástico na UE tem aumentado a um ritmo constante, mas reciclam-se menos de 25% dos resíduos de plástico recolhidos, indo para aterros cerca de 50%. Grandes quantidades de plástico vão também parar aos oceanos e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030 inclui-se o de prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, incluindo o lixo marinho. Uma recolha seletiva mais inteligente e sistemas de certificação para os operadores da recolha e da triagem são fundamentais para que os plásticos recicláveis não sejam depositados em aterros ou incinerados, mas sim reciclados. A presença de aditivos químicos perigosos pode colocar dificuldades técnicas e o aparecimento de tipos inovadores de plásticos suscita novas questões, por exemplo quanto à biodegradabilidade dos plásticos. Todavia, a inovação neste setor pode contribuir para a economia circular mediante a melhor preservação dos alimentos, a melhoria da reciclabilidade dos plásticos ou a redução do peso dos materiais utilizados em veículos.

Para tratar estas questões complexas e importantes, a Comissão preparará uma estratégia que aborde os desafios colocados pelos plásticos ao longo da cadeia de valor e que tenha em conta todo o seu ciclo de vida³³. Tomará medidas também para cumprir o objetivo de reduzir significativamente o lixo marinho³⁴. No âmbito da revisão da Diretiva relativa aos meios portuários de receção de resíduos,³⁵ que será efetuada em 2016, a Comissão abordará também a questão do lixo marinho proveniente dos navios e examinará as opções para aumentar a sua entrega aos meios portuários de receção que o submeterão ao tratamento adequado. Existem vários outros elementos do presente plano de ação que contribuirão para aumentar a

³³ Esta estratégia incluirá o seguimento dado ao [Livro Verde para os resíduos de plástico](#).

³⁴ Na sua comunicação «Para uma economia circular: programa para acabar com os resíduos na Europa», a Comissão Europeia propôs, «para o lixo marinho, um objetivo aspiracional de redução de 30% até 2020 relativamente aos dez tipos mais comuns de lixo encontrado nas praias, bem como às artes de pesca encontradas no mar, com a lista adaptada a cada uma das quatro regiões marinhas da UE». Já estão em curso na Europa os trabalhos para alcançar este objetivo.

³⁵ 2000/59/CE

reciclagem dos plásticos, incluindo a conceção ecológica (secção 1.1), um objetivo à escala da UE para a reciclagem das embalagens de plástico (secção 3), normas de qualidade e medidas destinadas a facilitar o comércio transnacional de plásticos recicláveis (secção 4).

– A Comissão adotará uma estratégia sobre os plásticos na economia circular, abordando questões como a reciclabilidade, a biodegradabilidade, a presença de substâncias perigosas que causam preocupação em certos plásticos e o lixo marinho.

– Nas propostas legislativas revistas relativas aos resíduos, a Comissão propõe um objetivo mais ambicioso para a reciclagem das embalagens de plástico.

5.2. Desperdício alimentar

O desperdício alimentar é motivo de cada vez maior preocupação na Europa. A produção, a distribuição e a armazenagem de alimentos consomem recursos naturais e causam impactos ambientais. Deitar fora alimentos que ainda são comestíveis aumenta esses impactos e causa prejuízos financeiros aos consumidores e à economia. O desperdício alimentar tem também uma vertente social importante: deveria ser facilitada a doação de alimentos que ainda são comestíveis mas que por motivos logísticos ou de comercialização já não podem ser comercializados. Em setembro de 2015, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a meta de reduzir para metade o desperdício de alimentos *per capita* a nível do retalho e do consumidor e de reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e de abastecimento. A UE e os seus Estados-Membros estão empenhados em atingir este objetivo.

O desperdício alimentar ocorre em toda a cadeia de valor: durante a produção e a distribuição, nas lojas, nos restaurantes, nos estabelecimentos que fornecem alimentos preparados e em casa. Tal dificulta sobremaneira a quantificação: atualmente não existe nenhum método harmonizado e fiável para medir o desperdício alimentar na UE, o que faz com que seja mais difícil para as autoridades públicas avaliar as suas dimensões, origens e tendências ao longo do tempo. Abordar a questão da medição constitui um passo importante no sentido de uma melhor compreensão do problema, de um controlo e comunicação coerentes, bem como de um intercâmbio efetivo de boas práticas em toda a UE. A Comissão elaborará uma metodologia comum da UE, em estreita cooperação com os Estados-Membros e as partes interessadas, para medir o desperdício alimentar.

É essencial que os Estados-Membros, as regiões, as cidades e as empresas ao longo da cadeia de valor tomem medidas para prevenir o desperdício alimentar e resolver a discrepância de situações existentes nos vários países e regiões. São necessárias campanhas de sensibilização para mudar os comportamentos. A Comissão apoia a sensibilização aos níveis nacional, regional e local, e a divulgação de boas práticas em matéria de prevenção do desperdício alimentar³⁶.

³⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/stop/index_en.htm

A Comissão criará também uma plataforma consagrada ao desperdício alimentar, que congregará os Estados-Membros e todos os intervenientes na cadeia alimentar. Essa plataforma apoiará a consecução do objetivo de redução do desperdício alimentar previsto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável através das medidas adequadas, da participação das partes interessadas, da partilha das inovações úteis e bem-sucedidas, bem como da análise comparativa.

A ação da UE também é importante nos domínios em que o desperdício alimentar pode resultar da forma como a sua legislação é interpretada ou aplicada. É o caso das regras aplicáveis à doação de alimentos aos bancos alimentares e à utilização de alimentos seguros que não foram vendidos como recurso na alimentação para animais; a Comissão tomará medidas nestes dois domínios.

Outro domínio em que poderá ser necessário atuar é o da indicação da data, designadamente a data «consumir de preferência antes de», pois pode ser erroneamente interpretada como o prazo de validade e levar a que se deem fora alimentos comestíveis e seguros. A Comissão analisará as formas de promover uma melhor utilização e compreensão da indicação de data pelos vários agentes da cadeia alimentar. A UE também adotou medidas para evitar que os navios de pesca devolvam ao mar peixes comestíveis³⁷.

A fim de apoiar o cumprimento do objetivo relativo ao desperdício alimentar previsto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de maximizar o contributo dos intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar, a Comissão:

– desenvolverá uma metodologia comum da UE para medir o desperdício alimentar e definirá os indicadores aplicáveis. Criará uma plataforma em que participarão os Estados-Membros e as partes interessadas no intuito de apoiar o cumprimento do ODS relativo ao desperdício alimentar, através da partilha de melhores práticas e da avaliação dos progressos realizados ao longo do tempo;

– tomará medidas para clarificar a legislação da UE relativa aos resíduos, aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais e facilitar a doação de alimentos, bem como a utilização de restos de géneros alimentícios e de subprodutos provenientes da cadeia alimentar na produção de alimentos para animais, sem comprometer a segurança dos alimentos para consumo humano e animal; e

– analisará vias para melhorar a utilização da indicação da data pelos intervenientes na cadeia alimentar e a sua compreensão pelos consumidores, com destaque para o rótulo «consumir de preferência antes de».

5.3. Matérias-primas essenciais

As matérias-primas essenciais são de grande importância económica para a UE e vulneráveis à rotura do abastecimento³⁸; em certos casos, a sua extração também causa importantes

³⁷ Artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 relativo à política comum das pescas

³⁸ A Comissão Europeia apresenta uma lista das matérias-primas essenciais no sítio http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/public-consultation-new/index_en.htm. Nelas se incluem, por exemplo, terras raras e outros metais preciosos, mas também o fósforo.

impactos ambientais. Essas matérias estão muitas vezes presentes nos dispositivos eletrônicos³⁹. A baixíssima taxa de reciclagem dessas matérias atualmente verificada significa que se perdem oportunidades de negócio consideráveis. Por todas estas razões, a valorização das matérias-primas essenciais constitui um dos desafios que têm de ser superados na transição para uma economia mais circular.

A legislação da UE em vigor incentiva a reciclagem dos resíduos eletrônicos, inclusive através de objetivos obrigatórios⁴⁰, mas só a reciclagem de elevada qualidade pode garantir a valorização das matérias-primas essenciais. Um dos desafios que se colocam é a recolha, desmontagem e reciclagem de produtos que contêm essas matérias. Será essencial melhorar a reciclabilidade dos dispositivos eletrônicos através da conceção dos produtos (ver secção 1.1), melhorando assim a viabilidade económica do processo de reciclagem. Nas suas propostas revistas sobre os resíduos, a Comissão incentiva os Estados-Membros a promoverem a reciclagem das matérias-primas essenciais.

Entre outros obstáculos contam-se o insuficiente intercâmbio de informações entre fabricantes e operadores de reciclagem de produtos eletrônicos, a ausência de normas de reciclagem e o facto de os operadores económicos não disporem de dados sobre as potencialidades das matérias-primas essenciais recicladas. Essas matérias também podem ser recuperadas em aterros (por exemplo a partir dos dispositivos eletrônicos que foram deitados fora) ou em certos casos a partir dos resíduos da extração mineira. A Comissão está a desenvolver programas de investigação e inovação e o intercâmbio de dados e de informações, e promoverá as melhores práticas em relação a todas estas questões. Para garantir uma abordagem coerente e eficaz, proporcionar fontes de dados essenciais e identificar opções para outras ações, elaborará um relatório sobre as matérias-primas essenciais na economia circular.

– A Comissão tomará uma série de medidas para encorajar a recuperação de matérias-primas essenciais e elaborará um relatório que incluirá as melhores práticas e opções para outras ações.

– Nas suas propostas revistas relativa aos resíduos, a Comissão incentiva também as iniciativas dos Estados-Membros sobre este tema.

5.4. Construção e demolição

Em termos de volume, a construção e a demolição contam-se entre as maiores fontes de resíduos na Europa. Muitos dos materiais são recicláveis ou podem ser reutilizados, mas as taxas de reutilização e reciclagem variam amplamente no interior da UE. O setor da construção também tem o seu papel no desempenho ambiental dos edifícios e das infraestruturas ao longo do seu ciclo de vida.

³⁹ Como, por exemplo, as terras raras em visores eletrônicos ou os metais preciosos em placas de circuitos impressos

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm

A reciclagem dos resíduos de construção e demolição é incentivada por um objetivo obrigatório à escala da UE⁴¹, mas para melhorar a gestão de resíduos neste setor continua a ser necessário enfrentar os desafios que se colocam no terreno. Por exemplo, os materiais de valor nem sempre são identificados, objeto de recolha seletiva ou adequadamente valorizados. A Comissão elaborará orientações específicas destinadas a aplicar nos locais de demolição para esse efeito, as quais incidirão nomeadamente no tratamento dos resíduos perigosos; além disso, está a promover sistemas de triagem para os resíduos de construção e demolição nas propostas revistas sobre os resíduos. A Comissão ajudará a divulgar as melhores práticas através da elaboração de protocolos voluntários de reciclagem baseados nas normas comuns mais exigentes para cada fluxo de resíduos. A Comissão está também neste momento a realizar um estudo para identificar os obstáculos à reciclagem dos resíduos de construção e demolição e os fatores capazes de impulsionar essa reciclagem, assim como as melhores práticas neste domínio.

Atendendo ao longo período de vida dos edifícios, é essencial incentivar melhorias ao nível da conceção que reduzam os seus impactos ambientais e aumentem a durabilidade e reciclabilidade dos seus componentes. A Comissão desenvolverá indicadores para avaliar o desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida dos edifícios⁴² e promoverá a sua utilização nos projetos de construção através de grandes projetos de demonstração e de orientações sobre os contratos públicos ecológicos (CPE).

– A Comissão tomará uma série de medidas para assegurar a recuperação dos recursos de valor e a gestão adequada dos resíduos do setor da construção e demolição, bem como para facilitar a avaliação do desempenho ambiental dos edifícios.

5.5. Biomassa e produtos de base biológica

Os materiais de base biológica, isto é, os materiais à base de recursos biológicos (tais como madeira, culturas ou fibras) podem servir para uma vasta gama de produtos (materiais de construção, mobiliário, papel, alimentos, têxteis, produtos químicos, etc.) e utilizações energéticas (por exemplo, biocombustíveis). Assim, a bioeconomia oferece alternativas aos produtos e energias baseados em combustíveis fósseis e pode contribuir para a economia circular. Os materiais de base biológica podem também apresentar vantagens ligadas à sua renovabilidade, biodegradabilidade ou possibilidade de compostagem. Por outro lado, a utilização de recursos biológicos exige que se preste atenção aos impactos ambientais do seu ciclo de vida e ao seu aprovisionamento sustentável. As suas múltiplas possibilidades de utilização podem também gerar uma certa concorrência para os obter e criar pressões sobre a utilização das terras. A Comissão analisará o contributo da sua Estratégia Bioeconómica de 2012⁴³ para a economia circular e ponderará a sua atualização, se necessário.

⁴¹ http://ec.europa.eu/environment/waste/construction_demolition.htm

⁴² Em aplicação da [Comunicação relativa às «Oportunidades para ganhos de eficiência na utilização dos recursos no setor da construção»](#)

⁴³ COM(2012) 60

Numa economia circular, deverá ser promovida, sempre que adequado, a utilização em cascata dos recursos renováveis, com vários ciclos de reutilização e reciclagem. Os materiais de base biológica, como por exemplo a madeira, podem ser utilizados de múltiplas formas, podendo proceder-se à reutilização e reciclagem várias vezes, o que se coaduna com a aplicação da hierarquia dos resíduos (inclusive no caso dos alimentos – ver secção 5.2) e, de modo mais geral, com as opções que conduzem ao melhor resultado global para o ambiente. As medidas nacionais como os regimes de responsabilidade alargada do produtor para o mobiliário ou as embalagens de madeira, ou a recolha seletiva de madeira, podem ter um impacto positivo. A Comissão procurará identificar e partilhar as melhores práticas neste setor, bem como promover a inovação; as propostas legislativas revistas sobre os resíduos incluem também um objetivo obrigatório a nível da UE para a reciclagem dos resíduos de embalagens de madeira. Além disso, a Comissão promoverá sinergias com a economia circular ao analisar a sustentabilidade da bioenergia no âmbito da União da Energia.

O setor dos materiais de base biológica mostrou também o seu potencial de inovação em novos materiais, produtos químicos e processos, que podem fazer parte integrante da economia circular. A realização deste potencial depende, em especial, do investimento em biorrefinarias integradas com capacidade para processar a biomassa e os biorresíduos com vista a diferentes utilizações finais. A UE apoia estes investimentos e outros projetos inovadores baseados na bioeconomia através do financiamento da investigação⁴⁴.

– A Comissão promoverá uma utilização eficiente dos recursos de base biológica por meio de uma série de medidas, incluindo a orientação e a divulgação das melhores práticas sobre a utilização de biomassa em cascata e o apoio à inovação na bioeconomia.

– As propostas legislativas revistas sobre os resíduos contêm um objetivo de reciclagem das embalagens de madeira e uma disposição para garantir a recolha seletiva dos biorresíduos.

6. Inovação, investimento e outras medidas horizontais

A transição para uma economia circular é uma mudança sistémica. Para além das ações específicas que incidem em cada fase da cadeia de valor e nos setores-chave, é necessário criar condições propícias ao florescimento da economia circular e à mobilização de recursos.

A inovação desempenhará um papel fundamental nesta mudança sistémica. Para reequacionarmos as nossas formas de produzir e consumir e para transformarmos os resíduos em produtos de elevado valor acrescentado, precisaremos de novas tecnologias, processos, serviços e modelos empresariais que moldem o futuro da nossa economia e da nossa sociedade. O apoio à investigação e inovação será pois um fator de relevo para promover a transição; além disso, contribuirá para a competitividade e modernização da indústria da UE. O programa de trabalho do Horizonte 2020 para 2016-2017 inclui uma grande iniciativa: «Indústria 2020 na economia circular», no âmbito da qual serão concedidos mais de 650

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm>

milhões de euros para projetos de demonstração inovadores que apoiem os objetivos da economia circular e a competitividade industrial na UE num vasto leque de atividades industriais e de serviços, nomeadamente indústrias de transformação e de fabrico e novos modelos empresariais. O programa explora também uma abordagem-piloto destinada a ajudar os inovadores que enfrentem obstáculos normativos (por exemplo, disposições jurídicas ambíguas), através da celebração de acordos com as partes interessadas e as autoridades públicas («acordos de inovação»).

Esta iniciativa vem somar-se ao vasto leque de programas do Horizonte 2020 que apoiam os projetos inovadores relevantes para a economia circular, em domínios como a prevenção e gestão de resíduos, os resíduos alimentares, o refabrico, a indústria transformadora sustentável, a simbiose industrial e a bioeconomia⁴⁵. Estes projetos serão complementados através da execução do Plano de Ação para a Ecoinovação⁴⁶.

Existem também grandes oportunidades de financiamento da investigação e inovação no âmbito da política de coesão: a economia circular é uma das prioridades destacadas pelos Estados-Membros e pelas regiões nas suas Estratégias de Especialização Inteligente⁴⁷. A Comissão continuará a apoiá-las, inclusive através da Plataforma de Especialização Inteligente.

O desenvolvimento da economia circular exigirá também fontes de financiamento públicas e privadas para incrementar tecnologias e processos melhorados, desenvolver infraestruturas e aumentar a cooperação entre os intervenientes na cadeia de valor. Estes objetivos contarão com um significativo apoio por parte de programas de financiamento da UE como os da política de coesão, o Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) e o Programa para a Competitividade das Empresas e PME (COSME). Por exemplo, os fundos da política de coesão são canalizados para um número cada vez maior de programas que apoiam a economia circular, nomeadamente a reutilização e reparação, a melhoria dos processos de produção, a conceção do produto e as PME⁴⁸. A Comissão ajudará os Estados-Membros, as regiões e as autoridades locais a reforçar a sua abordagem da economia circular neste contexto, através de ações de sensibilização específicas. O financiamento privado deverá ser dirigido para as novas oportunidades criadas pela economia circular. No caso do setor financeiro, tais projetos podem divergir significativamente das práticas habituais. O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) é um dos instrumentos que podem ser utilizados para financiar tais investimentos. Juntamente com o Banco Europeu de Investimento (BEI) e com a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento, a Comissão realizará ações de sensibilização para incentivar os pedidos de financiamento e apoiará o desenvolvimento de

⁴⁵ Programa de trabalho do Horizonte 2020 para 2014-2015; convite à apresentação de propostas para o domínio prioritário «Resíduos: um recurso para reutilizar, reciclar e valorizar matérias-primas»: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-climate_en.pdf; tema «Ambiente» do 7.º Programa-Quadro; convite à apresentação de propostas para a eficiência dos recursos de 2013: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/132129/f-wp-201301_en.pdf

⁴⁶ http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index_en.htm

⁴⁷ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/

projetos e plataformas de investimento relevantes para a economia circular, por exemplo nas áreas da reciclagem de plásticos ou dos minerais. Trabalhar-se-á no sentido de desenvolver polos (*clusters*) transetoriais e congregar recursos a fim de formular projetos com uma dimensão europeia⁴⁹. Além disso, os projetos da economia circular podem beneficiar dos instrumentos de aconselhamento e de financiamento do BEI ao abrigo do programa InnovFin⁵⁰. A Comissão está igualmente a avaliar a possibilidade de lançar uma plataforma, juntamente com o BEI e os bancos nacionais, para apoiar o financiamento da economia circular.

As PME, incluindo as empresas sociais, darão um contributo essencial para a economia circular: são particularmente ativas em domínios como a reciclagem, a reparação e a inovação. Todavia, também enfrentam desafios específicos, tais como o acesso ao financiamento e a dificuldade de ter em conta a economia circular se não for a sua atividade principal. Conforme previsto no Plano de Ação Verde para as PME de 2014⁵¹, a Comissão está a tomar medidas para apoiar essas empresas, analisar os obstáculos com que se deparam em relação a uma melhor utilização dos recursos e uma melhor gestão de resíduos e incentivar a inovação e a cooperação entre setores e regiões. A Comissão dá também acesso ao financiamento às empresas sociais⁵².

A transição para uma economia circular exigirá também uma mão-de-obra qualificada com competências específicas, e por vezes novas, assim como oportunidades de emprego e diálogo social. Se quisermos desenvolver as competências certas a todos os níveis, essas competências terão de ser apoiadas pelos sistemas de ensino e formação. A Comissão está a dar seguimento à sua Iniciativa Emprego Verde⁵³ através de ações destinadas a antecipar as necessidades e a incentivar o desenvolvimento de competências, bem como de outras medidas de apoio à criação de emprego na economia verde. A sua ação concretiza-se igualmente através da Agenda para Novas Competências na Europa, que será em breve apresentada.

A dimensão global da economia circular e das cadeias de abastecimento é proeminente em domínios como o aprovisionamento sustentável, o lixo marinho, os resíduos alimentares e o mercado cada vez mais globalizado das matérias-primas secundárias. Na execução do presente plano de ação, a Comissão cooperará estreitamente com as organizações internacionais e outros parceiros interessados, no âmbito dos esforços mundiais para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030.

Por último, a Comissão envolverá ativamente as partes interessadas na execução do presente plano de ação, em especial através das plataformas setoriais existentes. Este processo será

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:EN:PDF>

⁵⁰ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/?lang=en> – A Comissão alargará o âmbito de aplicação do instrumento InnovFin para assegurar a elegibilidade de um maior número de projetos inovadores da economia circular.

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>

⁵² Através do Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>

⁵³ [COM\(2014\) 446](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:COM(2014)446)

complementado através de um maior apoio às parcerias público-privadas, às abordagens comerciais voluntárias e ao intercâmbio de melhores práticas entre Estados-Membros e regiões, e passará pela concertação com os parceiros sociais sempre que estiverem em causa alterações com importantes implicações sociais.

– O programa de trabalho do Horizonte 2020 para 2016-2017 inclui uma grande iniciativa sobre a «Indústria 2020 na economia circular», com um financiamento de mais de 650 milhões de euros;

– A Comissão lançará uma abordagem-piloto sobre os «acordos de inovação» para identificar e dar resposta a eventuais obstáculos normativos que se coloquem aos inovadores.

– A Comissão intensificará os esforços a fim de mobilizar as partes interessadas para a economia circular, em especial para a execução do presente plano de ação. Realizará também ações de sensibilização específicas destinadas a facilitar o desenvolvimento de projetos de economia circular para várias fontes de financiamento da UE, em especial os fundos da política de coesão.

7. Controlo dos progressos realizados no sentido de uma economia circular

A fim de avaliar os progressos realizados no sentido de uma economia mais circular e a eficácia das medidas tomadas a nível nacional e da UE, importa dispor de um conjunto de indicadores fiáveis. Muitos dos dados pertinentes já recolhidos pelo Eurostat podem servir de base para esse controlo. Além disso, o Painel de Avaliação da Eficiência na Utilização dos Recursos⁵⁴ e o Painel de Avaliação das Matérias-Primas⁵⁵ contêm indicadores e análises pertinentes, que serão particularmente úteis para acompanhar os progressos registados.

Neste contexto, a Comissão trabalhará em estreita cooperação com a Agência Europeia do Ambiente (AEA) e consultando os Estados-Membros para propor um quadro de controlo simples e eficaz para a economia circular. Em complemento dos dois painéis acima referidos, este quadro incluirá um conjunto de indicadores-chave pertinentes que incidirão sobre os principais elementos da economia circular. Esses indicadores serão publicados no contexto do relatório da Comissão sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e incluirão novos indicadores sobre os resíduos alimentares (ver secção 5.2) e indicadores baseados nos dados existentes do Eurostat e noutros dados oficiais em domínios como a segurança do abastecimento de matérias-primas fundamentais, a reparação e a reutilização, a produção de resíduos, a gestão de resíduos, o comércio de matérias-primas secundárias na UE e com países terceiros, e a utilização de materiais reciclados nos produtos. Sempre que necessário, serão tomadas medidas para melhorar a qualidade dos dados existentes. A Comissão apresentará um relatório sobre os progressos realizados na execução do presente plano de ação cinco anos a contar da sua adoção.

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environmental-data-centre-on-natural-resources/resource-efficiency-indicators/resource-efficiency-scoreboard>

⁵⁵ Desenvolvido no contexto da Parceria Europeia de Inovação no domínio das Matérias-Primas – a publicar em <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/en/content/eip-raw-materials-monitoring-and-evaluation-scheme>

A Comissão desenvolverá, em estreita cooperação com a AEA e consultando os Estados-Membros, um quadro de controlo para a economia circular, destinado a medir de forma eficaz os progressos realizados, com base em dados existentes fiáveis⁵⁶.

8. Conclusão

O presente plano de ação define um mandato da UE concreto e ambicioso para apoiar a transição para uma economia circular. Será também necessário um empenhamento contínuo e mais vasto por parte de todos os níveis de administração – nos Estados-Membros, nas regiões e nas cidades –, e de todas as partes interessadas. A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a subscrever o presente plano de ação e a empenhar-se ativamente na sua execução, em estreita cooperação com todas as partes interessadas pertinentes.

⁵⁶ e nos novos dados sobre os resíduos alimentares (ver secção 5.2).