

Pacote da economia circular da Comissão Europeia

Sumário Executivo

A Comissão adoptou um novo pacote de proposta de legislação para estimular a transição da Europa para uma economia circular, com o objectivo de reforçar a competitividade a nível mundial, promover o crescimento económico sustentável e criar novos postos de trabalho.

Algumas das medidas *macro* com impacto nos resíduos de embalagens passam pelo desenvolvimento de padrões de qualidade para matérias-primas secundárias para aumentar a confiança dos operadores no mercado único ou, pelo estabelecimento de um plano de trabalho do *Ecodesign* para o intervalo 2015-2017, com o intuito de promover a reparabilidade, durabilidade e reciclagem dos produtos, para além de eficiência energética. Destaca-se ainda uma estratégia para os plásticos na economia circular, abordando questões de reciclagem, biodegradabilidade, a presença de substâncias perigosas em plásticos, e para o desenvolvimento sustentável, bem como objectivos para reduzir significativamente o lixo marinho.

No domínio da reciclagem a proposta da Comissão é no sentido de estabelecer um objectivo comum para a EU de, até 2025, se preparar para reutilizar e reciclar 65% dos resíduos de embalagens, com as seguintes metas por materiais:

- 55% plásticos;
- 60% madeira;
- 75% metais ferrosos (aço);
- 75% alumínio;
- 75% vidro;
- 75% papel/cartão.

E de estabelecer o objectivo comum para a UE de, até 2030, se preparar para reutilizar e reciclar 75% dos resíduos de embalagens, com as seguintes metas por materiais:

- 75% madeira;
- 85% metais ferrosos (aço);
- 85% alumínio;
- 85% vidro;
- 85% papel/cartão.

Não foi feito qualquer estudo prévio relativo ao impacto económico/financeiro associado à subida das metas para valores tão exigentes.

No entanto, a proposta da Comissão é omissa sobre que medidas concretas serão tomadas para verdadeiramente tornar a economia “circular”, ou para garantir a competitividade da indústria europeia e nesse sentido, não se diferencia muito da anterior proposta que foi abandonada há pouco mais de 1 ano. Este aspecto é particularmente relevante, tendo em conta que a subida

das metas de reciclagem irá disponibilizar à economia um quantitativo de matérias-primas recicladas para as quais não se sabe ainda se existirá procura. Não se conhecem igualmente as medidas que salvaguardarão a importância estratégica de manutenção dos centros de produção na Europa, tendo em consideração a entrada que hoje se verifica de matérias-primas neste continente, vindas do espaço extracomunitário, a preços difíceis de combater, tendo em consideração os actuais custos de produção.

Quanto à responsabilidade alargada do produtor, prevê-se uma harmonização de regras, que terá no entanto incidência, no caso da SPV, nos montantes a pagar aos SGRU pela gestão de resíduos de embalagens, uma vez que esta responsabilidade poderá vir a ser extensiva a todas as formas de tratamento, não se limitando à recolha selectiva e triagem.

De acordo com a proposta de revisão da Directiva Quadro de Resíduos, as contribuições financeiras pagas pelos produtores deverão cobrir a totalidade dos custos de gestão de resíduos, pelos produtos colocados no mercado.

Adicionalmente, através da necessidade de promoção do *ecodesign*, a criação de ecovalores diferenciados surgirá como uma opção natural para a promoção de boas práticas por parte dos produtores (neste caso, por influência das entidades gestoras).

No caso concreto das alterações propostas para a directiva sobre embalagens, as mesmas estão em linha com os objectivos inerentes à passagem de uma economia linear para uma economia circular e que se traduzem no aumento das metas globais e por material, para a preparação para reutilização e reciclagem. Neste caso há que referir a distância a que nos encontramos destas metas salientando os casos particulares do vidro e do aço e do alumínio, que no caso dos metais aparecem como metas diferenciadas. A meta do alumínio será seguramente muito difícil de alcançar, dado que este material tem pouca expressão em Portugal como embalagem metálica, bem como a do vidro, face ao desempenho actual.

Quanto à selecção de operadores de gestão de resíduos que possam proceder à reciclagem dos resíduos a Comissão tenciona ser mais exigente com a qualidade da reciclagem prevendo que quando a mesma ocorra fora do espaço comunitário, ocorra em condições equivalentes (e não “grosso modo equivalentes” como figura actualmente na Directiva em vigor). Esta será seguramente uma responsabilidade a passar às entidades que giram sistemas de responsabilidade alargada do produtor, quando efectuem exportações para o espaço extracomunitário (mas com óbvias implicações também para o espaço comunitário).

Análise

A Comissão adoptou um novo pacote de proposta de legislação para estimular a transição da Europa para uma economia circular, com o objetivo de reforçar a competitividade a nível mundial, promover o crescimento económico sustentável e criar novos postos de trabalho.

As 3 principais consequências que se pretendem obter com este pacote são as seguintes:

- 1) Poupança de €600 biliões para as actividades económicas na UE, equivalente a 8% da facturação anual;
- 2) Criação de 580.000 empregos;
- 3) Redução das emissões de carbono em 450 Mton por ano.

As principais acções deste pacote são:

1. Financiamento de €650 milhões no Horizonte 2020 e €5.5 biliões nos fundos estruturais para estas medidas;
2. Ações para reduzir o desperdício alimentar, incluindo uma metodologia comum de medição, a melhoria da data de marcação, e ferramentas para responder às metas do Desenvolvimento Sustentável de redução, para metade, do desperdício alimentar, até 2030;
3. Desenvolvimento de padrões de qualidade para matérias-primas secundárias para aumentar a confiança dos operadores no mercado único;
4. Medidas no plano de trabalho do *Ecodesign* para 2015-2017, para promover a reparabilidade, durabilidade e reciclagem dos produtos, para além de eficiência energética (*draft* de documento legislativo ainda não conhecido);
5. Revisão do Regulamento de fertilizantes, para facilitar o reconhecimento dos fertilizantes orgânicos e de base em resíduos no mercado interno e apoiar o papel dos bio nutrientes;
6. Uma estratégia para os plásticos na economia circular, abordando questões de reciclagem, biodegradabilidade, a presença de substâncias perigosas em plásticos, e para o desenvolvimento sustentável, objetivos para reduzir significativamente o lixo marinho (*draft* de documento legislativo ainda não conhecido);
7. Ações de reutilização de água, incluindo uma proposta legislativa relativa aos requisitos mínimos para a reutilização das águas residuais.

Este pacote consiste num conjunto de medidas, com propostas legislativas revistas sobre os resíduos, incluindo a revisão da sua directiva quadro e a directiva embalagens, bem como um plano de ação.

Quanto ao conjunto de medidas específicas à gestão de resíduos e com incidência na atividade da SPV, é assumido que a sua transformação em recursos é crucial para aumentar a eficiência dos mesmos e fechar o ciclo numa economia circular, propondo a Comissão nas propostas de legislação:

- harmonizar definições;
- estabelecer o objectivo comum para a UE de, até 2025, se preparar para reutilizar e reciclar 60% dos resíduos urbanos;
- estabelecer o objetivo comum para a UE de, até 2030, se preparar para reutilizar e reciclar 65% dos resíduos urbanos;
- estabelecer um objectivo comum para a UE de, até 2025, se preparar para reutilizar e reciclar 65% dos resíduos de embalagens, com as seguintes metas por materiais:
 - 55% plásticos;
 - 60% madeira;
 - 75% metais ferrosos (aço);
 - 75% alumínio;
 - 75% vidro;
 - 75% papel/cartão.
- estabelecer o objetivo comum para a UE de, até 2030, se preparar para reutilizar e reciclar 75% dos resíduos de embalagens, com as seguintes metas por materiais:
 - 75% madeira;
 - 85% metais ferrosos (aço);
 - 85% alumínio;
 - 85% vidro;
 - 85% papel/cartão.
- estabelecer o objetivo vinculativo de, até 2030, se reduzir a deposição em aterro para um máximo de 10% de todos os resíduos;
- intensificar o seu trabalho com os Estados-Membros no sentido de melhorar a gestão dos resíduos no terreno;
- simplificar e aperfeiçoar as definições de resíduos e harmonizar os métodos de cálculo;
- garantir que os fundos estruturais são utilizados para apoiar os objetivos da legislação da UE relativa aos resíduos e orientados pela hierarquia dos resíduos vigente na UE — que estabelece uma ordem de prioridade segundo os melhores resultados ambientais, desde a prevenção, a preparação para reutilização, a reciclagem e a recuperação de energia até à eliminação (de que é exemplo a deposição em aterro);
- propor critérios mínimos para os regimes de responsabilidade alargada do produtor (recompensando aqueles que colocam no mercado produtos mais ecológicos e incentivam a sua valorização e reciclagem no final do ciclo de vida).
- alterar a legislação, para permitir que os materiais reciclados sejam reclassificados como não-resíduos se preencherem uma série de condições gerais, comuns em toda a UE. A presente alteração visa simplificar o quadro legislativo para os operadores do setor da reciclagem e assegurar condições equitativas relativamente aos resíduos.
- adoptar uma estratégia sobre os plásticos na economia circular, abordando questões como a reciclagem, a biodegradabilidade, a presença de substâncias perigosas em alguns plásticos e o lixo marinho.
- propor objetivos mais ambiciosos para a preparação para reutilização e reciclagem das embalagens em geral e de plástico em particular, na proposta legislativa revista sobre embalagens.

Comentários

Relativamente a medidas para uma Economia Circular

A Comissão enfatiza a criação de um alargado conjunto de medidas para manter o valor dos produtos, materiais e recursos, por um período tão longo quanto possível, acção que é suposto ser simultânea com a redução da geração de resíduos. No entanto, estamos apenas e por enquanto no quadro das intenções dado que:

- 1) Não se conhece o pacote legislativo que virá a permitir “fechar o ciclo” promovendo verdadeiramente a economia circular. Se tudo correr como previsto, a Europa vai passar a dispor de quantidades mais elevadas de matérias-primas recicladas, para injectar na economia. Para que esta reintrodução na economia se concretize, será necessário dispor de um *portfolio* alargado de aplicações para as referidas matérias-primas, aplicações essas para as quais poderá ter de ser estimulada a procura (p.ex. através de medidas de *green procurement* ou incentivos fiscais ao consumo de produtos que incorporam materiais reciclados, tanto numa óptica B2B como B2C). As medidas ligadas a *pricing*, ou a ferramentas fiscais são deixadas a cargo dos Estados Membros, o que poderá dar lugar a quadros de incentivo diferenciados de país para país. A Comissão pretende, no entanto, dar o exemplo tanto no *green procurement* público como no *procurement* que faz directamente, como ainda nos critérios para financiamento comunitário a outros estados membros;
- 2) Em consequência do ponto anterior, não é possível vislumbrar como será possível vir a manter os valores dos recursos a que a proposta da Comissão alude (uma maior disponibilidade de oferta fará com que os resíduos percam valor se não for acompanhada de igual aceleração na procura);
- 3) Dada a importância estratégica (que está reconhecida nos documentos) de manter os centros de produção e a autonomia em termos de recursos na Europa, não se conhecem igualmente medidas que possam defender a Europa da entrada de matérias-primas a preços abaixo daqueles que são os preços de produção do continente Europeu (vide o que sucede hoje com os metais, nos *billets* e semi-elaborados, ou nos plásticos). O plano de acção para a economia circular refere o aumento de competitividade protegendo os agentes de negócio da rarefacção de matérias-primas e da volatilidade dos preços mas não indica como este desiderato será alcançado.

A Comissão refere ter abandonado a proposta legislativa preparada pela Comissão anterior por esta não ser suficientemente abrangente, mas na realidade, esta que agora se analisa também não o é muito mais que a anterior. As médias propostas no plano de acção para estimular o mercado de matérias-primas secundárias são manifestamente fracas, no que toca aos resíduos, para que se alcance uma economia circular (e o detalhe das mesmas só será conhecido em 2016-2017). O mesmo comentário se pode fazer para as medidas relativamente aos resíduos alimentares.

No que toca ao aumento da vida útil dos produtos não existe particular enfoque no reutilizável, no sector das embalagens, que altere significativamente os padrões de consumo existentes, o

que não deixa de ser positivo. No entanto, no tocante p.ex. aos equipamentos eléctricos e electrónicos, fica por avaliar como se poderá prolongar a vida dos equipamentos (através de maior facilidade de reparação, melhores garantias ou disponibilidade de sobresselentes) sem estar a perpetuar a manutenção em funcionamento de equipamentos ineficientes à luz dos padrões correntes de consumo.

Novas Regras para os Sistemas de Responsabilidade Alargada do Produtor

As regras de natureza geral que se propõem para as entidades criadas, no âmbito do princípio da responsabilidade alargada do produtor, fazem todo o sentido face à disparidade existente em toda a Europa quanto à forma como exercem a sua actividade, o que tem dificultado a comparabilidade dos resultados alcançados entre Estados Membros e colocado os Embaladores/Importadores em situações desiguais no âmbito do Mercado Único que, supostamente, deve existir na UE.

A “harmonização” de regras vai no entanto ter incidência, no caso da SPV, nos montantes a pagar aos SGRU pela gestão de resíduos de embalagens, uma vez que esta responsabilidade poderá vir a ser extensiva a todas as formas de tratamento, não se limitando à recolha selectiva e triagem.

Fica por esclarecer que regras se aplicarão a países sem “responsabilidade alargada do produtor” uma vez que a proposta de revisão legislativa nada refere a este respeito.

O tema da transparência é também relevante, especialmente em países com concorrência. Importará garantir que a transparência desejada em qualquer sistema de responsabilidade alargada do produtor, é aquela que ocorre primeiramente a montante da actuação das entidades gestoras – ou seja, nos custos e operações desenvolvidos pelos operadores de recolha e/ou triagem de resíduos de embalagens. Em sistemas nacionais com concorrência, a transparência da informação divulgada publicamente por cada entidade gestora não poderá ser contrária ao direito da concorrência, nem obrigar as entidades gestoras a revelar informação sensível sobre o seu know-how ou sobre a sua política comercial e aplicação da mesma. Será também necessário esclarecer ou obter informação em maior detalhe sobre o que se entende por uma “autoridade independente” (proposta de revisão da DQR).

Passa também (segundo a Directiva Quadro de Resíduos - DQR) a ser obrigatório aos sistemas de responsabilidade alargada do produtor assegurar o tratamento não discriminatório entre produtores de produtos independentemente da sua dimensão. Esta medida pode ter impacto, em caso de concorrência entre Entidades Gestoras, caso haja interesse em reter apenas os produtores de média ou grande dimensão por parte de alguma Entidade Gestora.

Ainda no plano da transparência e em países com concorrência entre entidades gestoras na gestão de resíduos de embalagens, é importante compreender melhor o que se entende pela divulgação publica de listas de aderentes e montantes de ecovalor cobrados (aceitável se se tratar de valores unitários e não dos montantes efectivamente cobrados a cada um dos embaladores/importadores).

De acordo com a DQR, as contribuições financeiras pagas pelos produtores deverão cobrir a totalidade dos custos de gestão de resíduos, pelos produtos colocados no mercado.

Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer to comply with its extended producer responsibility obligations:

(a) cover the entire cost of waste management for the products it puts on the Union market, including all the following:

– costs of separate collection, sorting and treatment operations required to meet the waste management targets referred to in paragraph 1, second indent, taking into account the revenues from re-use or sales of secondary raw material from their products;

– costs of providing adequate information to waste holders in accordance with paragraph 2;

– costs of data gathering and reporting in accordance with paragraph 1, third indent.

(b) are modulated on the basis of the real end-of-life cost of individual products or groups of similar products, notably by taking into account their re-usability and recyclability;

(c) are based on the optimised cost of the services provided in cases where public waste management operators are responsible for implementing operational tasks on behalf of the extended producer responsibility scheme.

A introdução da noção de “custo otimizado” é considerada muito positiva porque obrigará os operadores de recolha e/ou triagem à adopção de práticas de contabilidade analítica com vista à convergência progressiva das suas operações e custos para uma situação de maior eficiência que a actual.

O prazo para adopção destas medidas por parte dos Estados Membros e relativamente a Sistemas Integrados já existentes é de 18 meses depois da entrada em vigor da DQR.

O plano de acção da Comissão chega a sugerir que os Estados Membros usem os sistemas de RAP existentes também para resíduos de mobiliário ou para têxteis (embora esteja omissa na revisão da Directiva Embalagens).

Através da necessidade de promoção do *ecodesign*, a criação de ecovalores diferenciados surge como uma opção natural para a promoção de boas práticas por parte dos produtores (neste caso, por influência das entidades gestoras). No entanto, a modulação dos ecovalores não deverá inibir outras iniciativas que promovam o *ecodesign* e deverá respeitar o direito da concorrência numa perspectiva pan-europeia.

Talvez se justifique avaliar o impacto da proposta de isenção de manutenção de registos para produtores que giram ou transportem menos que 20 toneladas/ano de resíduos. Poderá ser significativo estar a dispensar estes produtores do cumprimento das mesmas regras dos demais.

Proposta de Novas Metas de Reciclagem e Método de Cálculo

As propostas relativas aos resíduos estabelecem uma visão clara e ambiciosa de longo prazo para aumentar a reciclagem e reduzir a deposição em aterro. Há que salientar positivamente as novas metas de preparação para reutilização e reciclagem estabelecidas para 2025 (60%) e 2030 (65%) para os Resíduos Urbanos, a metodologia de cálculo para as taxas de reciclagem e ainda o limite definido para a deposição em aterro (10%) o qual parece ser ajustado às necessidades decorrentes, por exemplo da existência de unidades de valorização energética.

Não foi feito qualquer estudo prévio relativo ao impacto económico/financeiro associado à subida das metas para valores tão exigentes.

A mudança significativa de abordagem com a transformação de um resíduo num recurso, aumenta (em teoria) a importância da matéria-prima secundária para a economia circular, bem como o contributo significativo para a redução das emissões de gases de efeito de estufa com a estimativa de mais de 500 milhões de toneladas evitadas directa e indirectamente, respectivamente pela diminuição de deposição em aterro e pela promoção da reciclagem.

No caso concreto das alterações propostas para a directiva sobre embalagens, as mesmas estão em linha com os objectivos inerentes à passagem de uma economia linear para uma economia circular e que se traduzem no aumento das metas globais e por material, para a preparação para reutilização e reciclagem. Neste caso há que referir a distância a que nos encontramos destas metas salientando os casos particulares do vidro e do aço e do alumínio, que no caso dos metais aparecem como metas diferenciadas. A meta do alumínio será seguramente muito difícil de alcançar, dado que este material tem pouca expressão em Portugal como embalagem metálica, bem como a do vidro, face ao desempenho actual. A Comissão parece não ser sensível ao que são as normais perdas de processo, nomeadamente o que se perde no produtor de resíduos (por separação ou deposição indevida), na recolha (por misturas indesejáveis ao processo de triagem), na triagem (por ineficiência normal de processo ou por deficiências operacionais) e nos processos de reciclagem propriamente ditos. Posto isto, é fundamental compreender que para metas de reciclagem na casa dos 80%, muitas fases do ciclo de vida do resíduo terão de ter uma eficiência de desvio para reciclagem superior a 90%, o que será extremamente exigente para os sistemas integrados e em última análise para a economia, pelos custos que lhe podem estar associados.

No tocante às regras de cálculo, importa clarificar as regras que surgem na DQR e que indicam que o ponto de contagem é feito à entrada do processo de reciclagem final (não se entende o final, dado que não existe uma reciclagem intermédia). Isto porque é colocada a ressalva de que tal só pode ser considerado se o peso dos materiais ou substâncias não sujeitos a reciclagem e que sejam eliminados ou valorizados energeticamente representem menos de 10% do total de

resíduos reportados como reciclados. Ora, se estes 10% disserem respeito a refugos de processo, muitos materiais vão ter problemas de contabilização porque poucos são aqueles com uma eficiência de aproveitamento superior ou igual a 90%. Aliás, normalmente, os processos de reciclagem de maior valor acrescentado são aqueles onde se verificam as mais altas taxas de refugo (para a mesma qualidade de resíduo à entrada).

O tema da “preparação para reutilização” merece maior detalhe e esclarecimento. A consideração da reutilização e da reciclagem na mesma fórmula poderá dar azo a mal-entendidos e distorcer o desempenho dos estados membros. A SPV concorda com a actual fórmula de cálculo não vendo necessidade para que a mesma seja revista.

Qualificação de OGR e Rastreabilidade

Ganha novo fôlego a qualificação ou pré-selecção de retomadores extracomunitários (e consequentemente os intracomunitários), o facto de ficar estabelecido que, em caso de exportação só podem ser contadas como recicladas, as quantidades de resíduos processadas em condições equivalentes (e não “grosso modo equivalentes” como figura actualmente na Directiva em vigor). Esta será seguramente uma responsabilidade a passar às entidades que giram sistemas de responsabilidade alargada do produtor, quando efectuem exportações para o espaço extracomunitário e apenas nos casos em que seja a entidade gestora a comercializar os resíduos pelo qual dá garantia de retoma.

Outros Aspectos

Ao longo da DQR surgem por várias vezes as referências a “*delegated acts*”, o que são autorizações dadas pelo Parlamento Europeu à Comissão para decidir sozinha sobre regulamentação legal. Este poder acrescido da Comissão tanto pode ser positivo, como negativo, dependerá da natureza das posições adoptadas.

SPV, Janeiro de 2016 (versão actualizada a 29/1/2016).