



Bruxelas, 4.3.2019
COM(2019) 190 final

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

sobre a aplicação do Plano de Ação para a Economia Circular

{SWD(2019) 90 final}

1 INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2015, a Comissão adotou um Plano de Ação para a Economia Circular¹ destinado a dar um novo impulso ao emprego, ao crescimento e ao investimento, bem como a desenvolver uma economia neutra em termos de carbono, eficiente em termos de recursos e competitiva. As 54 ações previstas no plano de ação já foram concluídas ou estão em execução, ainda que os trabalhos relativos a algumas delas se prolonguem para além de 2019.

O quadro de controlo da economia circular² da União mostra que a transição contribuiu para relançar a UE na via da criação de emprego. Em 2016, os setores que contribuem para a economia circular empregavam mais de quatro milhões de trabalhadores³, um aumento de 6 % em relação a 2012. Nos próximos anos serão criados novos postos de trabalho para satisfazer a procura que será previsivelmente gerada pelo pleno funcionamento dos mercados de matérias-primas secundárias⁴.

A circularidade também gerou novas oportunidades de negócio, fez surgir novos modelos empresariais e desenvolveu novos mercados, tanto dentro como fora da União. Em 2016, atividades circulares como a reparação, a reutilização ou a reciclagem geraram quase 147 mil milhões de EUR de valor acrescentado e representaram investimentos na ordem de 17,5 mil milhões de EUR⁵.

A reciclagem de resíduos urbanos aumentou na Europa, no período de 2008-2016, e a contribuição dos materiais reciclados para a procura mundial tem vindo a melhorar continuamente. No entanto, os materiais reciclados apenas satisfazem, em média, menos de 12 % da procura de materiais na União⁶. Esta panorâmica é confirmada por um relatório recente elaborado por uma parte interessada, que indica que a plena circularidade apenas se aplica a 9 %⁷ da economia mundial, havendo ainda muito a melhorar em vários domínios.

O quadro de controlo da economia circular da União, apresentado pela Comissão em 2018, abrange 10 indicadores-chave correspondentes a cada fase do ciclo de vida dos produtos, bem como aos aspetos respeitantes à competitividade. Todos os indicadores são regularmente atualizados e estão disponíveis num sítio Web específico⁸.

Alguns Estados-Membros desenvolveram outros indicadores nacionais da economia circular, que complementam a visão geral proporcionada pelo quadro da UE. O Parlamento Europeu⁹, o Conselho¹⁰ e o Comité Económico e Social Europeu¹¹ realçaram igualmente o papel de outros indicadores na captação de elementos da economia circular ainda em falta, como a avaliação dos fluxos de materiais na simbiose industrial e a contabilização do capital natural.

O plano de ação promoveu, pela primeira vez, uma abordagem sistémica de cadeias de valor completas. Com ele, a Comissão integrou os princípios da economia circular na produção e no consumo de plástico, na gestão dos recursos hídricos, nos sistemas alimentares e na gestão de

¹ COM(2015) 614.

² COM(2018) 29 final.

³ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en

⁴ Comissão Europeia, Impacts of circular economy policies on the labour market, abril de 2018.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1

⁷ Circle Economy, The Circularity Gap Report, janeiro de 2018.

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>

⁹ Pergunta com pedido de resposta oral O-000087/2018.

¹⁰ Conclusões do Conselho: Execução do Plano de Ação da UE para a Economia Circular – 10447/18.

¹¹ NAT/722-EESC-2018-00464.

fluxos de resíduos específicos. Isto foi possível graças ao forte apoio e empenho dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu, da comunidade empresarial e dos cidadãos. O plano contribuiu também para a realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹².

O presente relatório apresenta os principais resultados da aplicação do plano de ação. Descreve também, sumariamente, os desafios futuros que teremos de enfrentar para modelar a nossa economia e continuar a criar uma vantagem competitiva, lançando as bases de uma economia com impacto neutro no clima, em que a pressão sobre os recursos naturais e de água doce, bem como sobre os ecossistemas, seja minimizada. O relatório vem dar resposta a um pedido do Conselho¹³ para que a Comissão lhe apresentasse um relatório escrito anual atualizado sobre os progressos efetuados na aplicação do plano de ação, pedido esse que foi secundado pelo Parlamento Europeu¹⁴. No documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) que acompanha o presente relatório¹⁵, apresenta-se um balanço completo da aplicação do plano.

2 CONSTRUIR UMA ECONOMIA CIRCULAR

2.1 Processos de conceção e produção circulares

A conceção é o ponto de partida do ciclo de vida dos produtos e é essencial para assegurar a circularidade. Com a aplicação do plano de trabalho em matéria de conceção ecológica para 2016-2019¹⁶, a Comissão continuou a promover a **conceção circular dos produtos**, em conjunto com os objetivos de eficiência energética.

- As medidas de conceção ecológica e etiquetagem energética aplicáveis a vários produtos incluem agora regras relativas aos requisitos de eficiência dos materiais, tais como a disponibilidade de peças sobresselentes, a facilidade de reparação e a facilitação do tratamento de fim de vida.
- A Comissão incumbiu as organizações europeias de normalização¹⁷ de desenvolverem critérios horizontais para medir a durabilidade, a possibilidade de reutilização, de reparação e de reciclagem, e a presença de matérias-primas essenciais. Estes critérios devem ser aplicados tanto nas normas novas como nas já existentes.

Os produtos e serviços concebidos de forma circular podem minimizar a utilização de recursos e promover a posterior reutilização, valorização e reciclagem dos materiais. Várias políticas da União abarcam a questão da eficiência em termos de recursos: para além da Diretiva Conceção Ecológica e do Regulamento Etiquetagem Energética, estas políticas também incluem instrumentos voluntários como o rótulo ecológico da UE ou os critérios aplicáveis aos contratos públicos ecológicos. O documento de trabalho dos serviços da

¹² Por exemplo, para os objetivos de desenvolvimento sustentável n.º 2 (promover a reutilização da água e os fertilizantes orgânicos, facilitar a doação de alimentos), n.º 3 (lutar contra os microplásticos), n.ºs 8 e 9 (estimular a inovação, o emprego e a criação de valor acrescentado), n.º 12 (apoiar a prevenção de resíduos e a gestão responsável de resíduos e produtos químicos, combatendo o desperdício de alimentos e apoiando os contratos públicos ecológicos), n.º 13 (fomentar a eficiência dos materiais para reduzir as emissões de CO₂) e n.º 14 (lançar ações decisivas para combater o lixo marinho).

¹³ Fechar o ciclo – Plano de Ação da UE para a Economia Circular (10518/16); Eco-inovação: permitir a transição para uma economia circular (15159/17); Execução do Plano de Ação da UE para a Economia Circular (10447/18).

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/103519/06%2007%20-%20Coordinators%20Results.pdf>

¹⁵ SWD(2019) 90

¹⁶ COM(2016) 773 final.

¹⁷ Até março de 2020, prevê-se a adoção de doze normas genéricas.

Comissão sobre políticas relacionadas com os produtos¹⁸, publicado em conjunto com o presente relatório, analisa várias opções para articular melhor os diversos instrumentos existentes em matéria de política de produtos a nível da União e o seu contributo para a economia circular. Entre elas figuram a possibilidade de expandir a política de conceção ecológica, que produziu bons resultados no caso dos produtos ligados ao consumo de energia, a grupos de produtos não relacionados com a energia e o apoio acrescido ao setor da reparação na UE. O documento analisa também eventuais oportunidades existentes noutros setores, por exemplo, das embalagens, dos têxteis e do mobiliário. Estão em curso trabalhos de revisão dos requisitos essenciais aplicáveis às embalagens com o intuito de melhorar a sua conceção do ponto de vista da reutilização e de uma reciclagem de alta qualidade.

A circularidade exige também uma adaptação dos processos industriais. A Comissão introduziu aspetos próprios da circularidade (consumo de energia e utilização de materiais, prevenção de resíduos, reciclagem e redução de produtos químicos perigosos) em documentos de referência específicos sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD)¹⁹, ao abrigo da Diretiva Emissões Industriais²⁰, transformando-os em normas de referência a utilizar pelos Estados-Membros na concessão de licenças a instalações industriais. Além disso, o balanço de qualidade do sistema de ecogestão e auditoria (EMAS) confirmou o seu potencial para melhorar o desempenho ambiental das organizações.

As pequenas e médias empresas (PME) estão no centro da transição. Para melhorarem a sua eficiência em termos de recursos e os seus processos de produção, podem contar com o aconselhamento prestado pela Enterprise Europe Network²¹ e o European Resource-Efficiency Knowledge Centre²². A Comissão criou também uma rede pan-europeia específica para as tecnologias de fabrico avançadas e inovadoras e está a desenvolver uma base de conhecimentos com vista à substituição de substâncias perigosas que suscitam preocupação. As PME também beneficiam do programa-piloto de verificação de tecnologias ambientais, o qual permite que os criadores de tecnologias provem as alegações relativas ao desempenho de tecnologias inovadoras e ganhem credibilidade em novos mercados.

2.2 Capacitar os consumidores

A transição para uma economia mais circular exige que os cidadãos participem ativamente na alteração dos padrões de consumo. Para o efeito, o documento de acompanhamento sobre políticas relacionadas com os produtos propõe uma abordagem estratégica para aumentar a eficácia do rótulo ecológico da UE, de modo a fornecer aos consumidores informações ambientais exatas, em consonância com as recomendações do balanço de qualidade²³. Apresenta ainda uma avaliação pormenorizada da fase-piloto do projeto Pegada Ambiental.

Os métodos da Pegada Ambiental dos Produtos (PAP) e da Pegada Ambiental das Organizações (PAO) desenvolvidos pela Comissão podem capacitar as empresas para **fazerem alegações ambientais fiáveis, reprodutíveis e comparáveis**. Esses métodos permitem identificar os pontos críticos ambientais e ajudam as empresas a tornarem a sua cadeia de abastecimento mais ecológica, bem como a serem mais sustentáveis e circulares. Os

¹⁸ SWD(2019) 91.

¹⁹ Sistemas de gestão/tratamento comuns de águas residuais e efluentes gasosos no setor químico (6/2016), criação intensiva de aves de capoeira ou de suínos (7/2017), grandes instalações de combustão (7/2017), grandes volumes de produtos químicos orgânicos (12/2017) e tratamento de resíduos (8/2018).

²⁰ Diretiva 2010/75/UE.

²¹ <https://een.ec.europa.eu/>.

²² www.resource-efficient.eu.

²³ COM(2017) 355 final.

consumidores também poderão fazer escolhas informadas com base em informações fiáveis.

Em cinco anos, cerca de 300 empresas de 27 setores diferentes²⁴ e mais de 2 000 partes interessadas testaram estes métodos, que consideram ser as melhores práticas em matéria de avaliação do ciclo de vida.

As informações sobre a durabilidade e a reparabilidade dos produtos²⁵ também podem levar à substituição das decisões de compra por opções mais sustentáveis. A Comissão está a desenvolver um sistema de classificação da reparabilidade dos produtos com base na experiência positiva adquirida no âmbito do Regulamento Rotulagem Energética. Além disso, para proteger os consumidores contra produtos defeituosos, a proposta relativa a certos aspetos respeitantes aos contratos de vendas de bens²⁶, já na fase final do processo legislativo, prolonga o período de inversão do ónus da prova, o que ajudará os consumidores a fazerem valer os seus direitos em matéria de garantia legal²⁷.

Além disso, a Comissão propôs que a proteção dos consumidores contra falsas alegações ambientais e práticas de obsolescência prematura²⁸ fosse reforçada através de melhores oportunidades de ação individual e coletiva contra práticas comerciais desleais²⁹. Esta proposta vem complementar as informações facultadas nas Orientações sobre a aplicação da Diretiva relativa às práticas comerciais desleais³⁰.

Para tirar pleno partido das potencialidades das autoridades públicas para dinamizar mercados de produtos e serviços circulares, a Comissão adotou e reviu critérios da UE em matéria de contratos públicos ecológicos, incluindo aspetos da economia circular, e promoveu a sua utilização através de documentos de orientação³¹ e sessões de formação. A Comissão dá o exemplo nos seus próprios contratos públicos. Os serviços da Comissão em Bruxelas utilizaram critérios de adjudicação de contratos públicos ecológicos em 93 % dos seus contratos de valor superior a 60 000 EUR³².

2.3 Transformar resíduos em recursos

Os sistemas eficientes e sólidos de gestão dos resíduos constituem um componente essencial de uma economia circular. Para modernizar os sistemas de gestão de resíduos existentes na União e consolidar o modelo europeu como um dos mais eficazes do mundo, em julho de 2018 entrou em vigor um **quadro legislativo revisto no domínio dos resíduos**³³, que inclui:

²⁴ Que representam cerca de 2/3 do mercado europeu, em termos de consumo.

²⁵ Comissão Europeia, *Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy*, outubro de 2018.

²⁶ COM(2017) 637 final – 2015/0288 (COD), acordo político alcançado em 29 de janeiro de 2019 http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-742_en.htm

²⁷ A proposta inicial apresentada em dezembro de 2015 foi alterada em 2017 para alargar o seu âmbito às vendas fora de linha.

²⁸ Serão recolhidos novos dados sobre a natureza das práticas de obsolescência prematura, bem como sobre a forma de as combater, através de um programa de testes independente, com a duração de quatro anos, a desenvolver no âmbito do Programa Horizonte 2020 até 2023.

²⁹ Revisão do regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor e das propostas legislativas no âmbito do Novo Acordo para os Consumidores.

³⁰ Diretiva 2005/29/CE.

³¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pubs_en.htm

³² http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/2018%2012%2007_ES%202018_Consolidated%20Volume.pdf

³³ Diretiva (UE) 2018/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera as Diretivas 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida, 2006/66/CE relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, e 2012/19/UE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos (REEE) (JO L 150 de 14.6.2018, p. 93); Diretiva (UE) 2018/850 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros (JO L 150 de 14.6.2018, p. 100); Diretiva (UE) 2018/851 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos (JO L 150 de 14.6.2018, p. 109);

- novas taxas de reciclagem ambiciosas, mas realistas³⁴;
- simplificação e harmonização das definições e dos métodos de cálculo, clarificação do estatuto jurídico dos materiais e subprodutos reciclados;
- reforço das regras e novas obrigações em matéria de recolha seletiva (biorresíduos, têxteis e resíduos perigosos produzidos pelas habitações, resíduos de construção e demolição);
- requisitos mínimos em matéria de responsabilidade alargada do produtor;
- reforço das medidas de prevenção e gestão de resíduos, nomeadamente lixo marinho, resíduos alimentares e produtos que contenham matérias-primas essenciais.

A Comissão está a apoiar e a colaborar com os Estados-Membros na aplicação da legislação relativa aos resíduos³⁵, para aumentar a visibilidade e a compreensão das oportunidades proporcionadas pela economia circular nos Estados-Membros com maiores dificuldades em cumprir os seus objetivos de reciclagem. Através de visitas a países específicos, conduzidas por comissários, peritos de diversos Estados-Membros irão partilhar experiências e prestar aconselhamento sobre a melhor forma de atingir os objetivos das políticas em matéria de resíduos.

A Comissão clarificou a relação e a importância dos diferentes processos de produção de energia a partir de resíduos³⁶, a fim de evitar perdas desnecessárias de recursos valiosos através da sua deposição em aterro e incineração. Os Estados-Membros foram ainda incentivados a identificar tecnologias eficientes de recuperação de energia e de materiais, a utilizar mais eficazmente os instrumentos económicos e a melhorar o planeamento para evitar a sobrecapacidade de incineração.

A gestão ambientalmente correta dos resíduos, dentro e fora da União, é essencial para concretizar uma economia mais circular. Os operadores de resíduos e os funcionários dos serviços aduaneiros beneficiaram da maior clareza introduzida no Código Aduaneiro da UE³⁷ para identificarem mais facilmente os fluxos de resíduos. A melhoria do intercâmbio de dados eletrónicos contribuiu igualmente para uma melhor aplicação do regulamento relativo às transferências de resíduos³⁸. Por último, as obrigações propostas de recolha seletiva dos resíduos provenientes de navios que demandam os portos da UE facilitam uma melhor gestão dos resíduos³⁹.

Diretiva (UE) 2018/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 150 de 14.6.2018, p. 141).

³⁴ A legislação relativa aos resíduos revista exige que, até 2030, 70 % de todos os resíduos de embalagens e, até 2035, 65 % dos resíduos urbanos sejam reciclados, reduzindo-se, simultaneamente, para 10 % a deposição desses resíduos em aterros. É concedida uma prorrogação por cinco anos aos seguintes Estados-Membros: Grécia, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Roménia, Eslováquia e Bulgária.

³⁵ Relatório de alerta precoce, COM(2018) 656 final.

³⁶ O papel da produção de energia a partir de resíduos na economia circular, COM(2017) 34 final.

³⁷ Regulamento (UE) n.º 952/2013.

³⁸ Regulamento (CE) n.º 1013/2006.

³⁹ COM(2018) 033 – 2018/012 (COD), acordo político alcançado em 12 de dezembro de 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_pt.htm.

2.4 Fechar os ciclos dos materiais recuperados

O novo **Regulamento Produtos Fertilizantes**⁴⁰, que está na fase final do processo legislativo, introduz regras harmonizadas para os fertilizantes orgânicos fabricados a partir de matérias-primas secundárias como os subprodutos agrícolas e os biorresíduos recuperados. O novo regulamento:

- reduzirá substancialmente os importantes obstáculos à entrada de produtos mais sustentáveis e circulares no mercado;
- estabelece novos limites para as substâncias perigosas presentes nos fertilizantes, incluindo as provenientes de matérias-primas virgens, reduzindo o risco dos ciclos de materiais que contêm níveis perigosos de determinados elementos tóxicos;
- inclui critérios para determinação do fim de estatuto de resíduo, contribuindo assim para uma boa articulação entre as legislações relativas aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos e proporcionando maior segurança jurídica aos investidores.

O aumento da utilização de matérias-primas secundárias é um dos objetivos do plano de ação para a economia circular. Tal aumento exige compreensão dos principais desafios com que os operadores de mercado estão confrontados e deve assentar num mercado único forte e eficaz⁴¹. O sistema de informação sobre matérias-primas⁴² lançado em 2017 identifica as necessidades de conhecimento dos setores industriais estratégicos, com especial destaque para a monitorização da reciclagem de materiais relevantes e a disponibilidade de dados em setores fundamentais⁴³.

A Comunicação sobre a relação entre as legislações relativas aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos⁴⁴ lançou um amplo debate sobre a forma de enfrentar quatro grandes obstáculos que impedem a utilização segura de matérias-primas secundárias. Uma análise preliminar dos resultados da consulta⁴⁵ confirma o consenso existente entre as partes interessadas quanto à pertinência das questões identificadas. Revela um forte apoio à melhoria da rastreabilidade das substâncias e dos fluxos de informação, uma melhor aplicação e utilização de outras medidas para assegurar condições de concorrência equitativas entre os operadores da União e de países terceiros, uma maior harmonização e reconhecimento mútuo dos critérios para determinação do fim de estatuto de resíduo, e um apoio ao reforço dos aspetos respeitantes à economia circular em instrumentos como a Diretiva Conceção Ecológica. Além disso, foram lançados três estudos sobre diferentes aspetos dessa relação, que fornecerão mais informações úteis em 2019 e no início de 2020.

O acesso a informações sobre a composição das substâncias perigosas eventualmente presentes no fluxo de resíduos é fundamental para melhorar as técnicas de desmantelamento e descontaminação, facilitando a valorização dos resíduos. A Agência Europeia dos Produtos Químicos está a criar uma base de dados para recolher informações e aprofundar o conhecimento das substâncias que suscitam preocupação contidas nos produtos, incluindo quando estes se transformam em resíduos. Além disso, a plataforma da UE «Informações para

⁴⁰ COM(2016) 157 – 2016/0084 (COD), acordo político alcançado em 12 de dezembro de 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6161_en.htm.

⁴¹ COM(2018) 772.

⁴² <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/>

⁴³ <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/?page=contributions-of-h2020-projects-236032>

⁴⁴ COM(2018) 32.

⁴⁵ A consulta pública terminou em outubro de 2018 e recebeu 460 respostas. Os seus resultados serão apresentados num relatório de síntese, em 2019.

empresas de reciclagem»⁴⁶ está a recolher e a partilhar informações sobre a preparação para a reutilização e o tratamento de novos equipamentos colocados pela primeira vez no mercado da União.

As informações sobre a composição dos resíduos também podem ser utilizadas para permitir uma recuperação eficiente das matérias-primas essenciais. O relatório da Comissão sobre matérias-primas essenciais e economia circular⁴⁷ identifica as principais ações necessárias para explorar esses potenciais benefícios – extração no fim da vida dos componentes essenciais, melhoria da gestão dos dados relativos aos resíduos de indústrias extrativas e mobilização de financiamento. No entanto, o relatório revelou também que ainda há muito a fazer para melhorar a reciclagem e assegurar a permanência das matérias-primas essenciais na Europa.

A fim de aumentar a confiança nas matérias-primas secundárias, a Comissão, em conjunto com as organizações europeias nesta área, iniciou um processo de normalização, lançando, como primeira etapa, uma análise exaustiva das atividades de normalização conexas. As organizações de normalização estão também a trabalhar em possíveis normas para uma reciclagem de elevada qualidade e eficiente (em termos de materiais) das matérias-primas essenciais contidas em resíduos de pilhas, equipamentos elétricos e eletrónicos e outros produtos complexos em fim de vida.

O plano de ação procura igualmente impulsionar o mercado da água reutilizada, a fim de combater a escassez de água na União. A Comissão propôs legislação específica que estabelece os requisitos mínimos aplicáveis à água reutilizada para fins de irrigação agrícola⁴⁸. Além disso, as práticas de reutilização da água são integradas no planeamento e na gestão dos recursos hídricos⁴⁹ ou na revisão das melhores técnicas disponíveis (MTD) pertinentes.

2.5 Uma abordagem sistémica: a Estratégia Europeia para os Plásticos na Economia Circular

A Estratégia Europeia para os Plásticos na Economia Circular⁵⁰ é o primeiro quadro político à escala da União que adota uma abordagem **baseada no ciclo de vida dos materiais** para integrar as atividades de conceção, utilização, reutilização e reciclagem circulares nas cadeias de valor dos plásticos. Como tal, é um catalisador de ações. A estratégia define uma visão clara, com objetivos quantificados a nível da União, nomeadamente com o objetivo de, até 2030, todas as embalagens de plástico colocadas no mercado da UE serem reutilizáveis ou recicláveis.

A estratégia identifica igualmente as principais ações que **permitem a participação** e a colaboração **das diversas partes interessadas** ao longo da cadeia de valor. Por exemplo, o apelo da Comissão para as partes interessadas assumirem compromissos voluntários desencadeou uma forte dinâmica na indústria no sentido de aumentar a utilização de plásticos reciclados nos produtos. Todavia, tal como se conclui no documento de acompanhamento em que esses compromissos são avaliados⁵¹, há que redobrar esforços para atingir o objetivo fixado na estratégia, ou seja, garantir que, até 2025, 10 milhões de toneladas de plásticos reciclados são incorporados em novos produtos. Embora os compromissos assumidos pelos

⁴⁶ <https://i4r-platform.eu/>.

⁴⁷ SWD(2018) 36 final.

⁴⁸ COM(2018) 337 final – 2018/0169 (COD).

⁴⁹ http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines_on_water_reuse.pdf

⁵⁰ COM(2018) 28.

⁵¹ SWD(2019) 92.

fornecedores de plásticos reciclados, se forem cumpridos, correspondam a este objetivo, a procura dos plásticos em causa, com base nos compromissos assumidos pela indústria, não excederá cerca de 6,2 milhões de toneladas por ano até 2025. A recém-criada Aliança Circular para os Plásticos (*Circular Plastics Alliance*)⁵² facilitará os próximos passos a dar pelas empresas para colmatar este desfasamento e ajudará a atingir o objetivo acima mencionado, em consonância com o objetivo global de melhorar a qualidade e a economia da reciclagem de plásticos na Europa, estabelecido pela estratégia.

Já foram cumpridas algumas etapas fundamentais no sentido de melhorar a qualidade da reciclagem dos plásticos. Entre elas figura o novo objetivo de reciclagem de 55 % das embalagens de plástico em 2030, as obrigações de recolha seletiva e a melhoria dos regimes de responsabilidade alargada do produtor (RAP). Estes últimos deverão facilitar a conceção para reciclagem, através da «eco-modulação» das taxas pagas pelos produtores. A revisão dos requisitos essenciais aplicáveis às embalagens, prevista para o final de 2020, dará origem a futuras melhorias.

A estratégia cria **sinergias entre os objetivos económicos e ambientais**. As provas da existência de riscos para a saúde e par o ambiente decorrentes da poluição por microplásticos justificam que se restrinja a utilização de microplásticos adicionados intencionalmente e que se procure aprofundar os conhecimentos em matéria de medição e rotulagem no caso dos microplásticos resultantes da libertação não intencional. A Comissão comprometeu-se igualmente a elaborar um quadro sobre a biodegradabilidade dos plásticos, a fim de assegurar que o desenvolvimento e a utilização desses produtos só sejam incentivados quando tal beneficie o ambiente e não interfira com os sistemas de gestão dos resíduos nem comprometa a segurança alimentar. Entre as iniciativas a realizar neste contexto figuram o fornecimento de informações sobre a forma de os tratar na fase de fim de vida – por exemplo, a marcação de sacos de plástico para compostagem doméstica. No relatório recentemente publicado sobre a economia circular dos plásticos⁵³, são exploradas outras sinergias políticas, nomeadamente em conjugação com as necessidades de investigação.

A estratégia **promove uma dinâmica para além das fronteiras da Europa**. A liderança da União em instâncias bilaterais e multilaterais, ilustrada por ações exemplares, designadamente no domínio dos plásticos descartáveis, tem sido decisiva para manter a dinâmica internacional em torno da agenda relativa ao plástico, traduzida em iniciativas como a Plataforma Global para os Plásticos, em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Ambiente, e a futura Parceria Internacional para os Resíduos de Plástico, no contexto da Convenção de Basileia. Paralelamente, a União está a apoiar os esforços dos países em desenvolvimento para combater a poluição pelo plástico.

As regras aplicáveis aos **artigos de plástico descartáveis** e às artes de pesca⁵⁴ – que abrangem os dez tipos de artigos que se encontram com maior frequência nas praias da UE –, bem como aos **meios portuários de receção**, e as propostas da Comissão sobre o **controlo das pescas**⁵⁵ colocam a União na vanguarda da luta mundial contra o lixo marinho, uma das principais preocupações dos cidadãos da UE no domínio da poluição pelo plástico. Estas regras oferecem oportunidades para as empresas da União inovarem os produtos, materiais,

⁵² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6728_en.htm

⁵³ https://ec.europa.eu/info/publications/circular-economy-plastics-insights-research-and-innovation-inform-policy-and-funding-decisions_en

⁵⁴ COM(2018) 340 final – 2018/0172 (COD); foi obtido um acordo político preliminar em 19 de dezembro de 2018: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_en.htm

⁵⁵ COM(2018) 368 final – 2018/0193 (COD).

tecnologias e modelos empresariais, tendo em conta o comportamento dos consumidores e as alternativas disponíveis.

Encontram-se na fase final do processo legislativo dois conjuntos de medidas direcionadas, designadamente:

- Proibição dos produtos descartáveis de plástico⁵⁶ e dos plásticos oxo-degradáveis.
- Medidas para reduzir a utilização de recipientes de alimentos e copos de plástico; aposição de marcas e rótulos específicos em determinados produtos⁵⁷.
- Objetivo de incorporação de 30 % de plástico reciclado nas garrafas de bebidas, a partir de 2030, e de 25% nas garrafas de PET, a partir de 2025; objetivo de recolha seletiva de 90 % das garrafas de plástico até 2029 e introdução de requisitos de conceção para prender as tampas às garrafas.
- Regimes de responsabilidade alargada do produtor, que cobrem os custos da remoção do lixo, para produtos como os filtros do tabaco e as artes de pesca.
- Medidas destinadas a reduzir o lixo de plástico proveniente dos navios, como o estabelecimento de uma taxa fixa para os resíduos provenientes dos navios.
- Reforço das obrigações de declaração das artes de pesca perdidas; reforço das obrigações de marcação e controlo das artes de pesca no setor da pesca recreativa.

3 ACELERAR A TRANSIÇÃO

3.1 Inovação e investimentos

Para acelerar a transição para uma economia circular, é necessário investir⁵⁸ na inovação e apoiar a adaptação da base industrial. No período 2016-2020, a Comissão intensificou os esforços em ambos os sentidos, concedendo um financiamento público para a transição que **totalizou mais de 10 mil milhões de EUR**. Este valor inclui:

- Um montante de 1,4 mil milhões do Programa-Quadro Horizonte 2020 até 2018 (em domínios como os processos industriais sustentáveis, a gestão de recursos e de resíduos, os sistemas de produção em circuito fechado ou a bioeconomia circular), dos quais 350 milhões são afetados à produção circular de plásticos. A Comissão publicou um inventário⁵⁹ dos projetos com interesse para a economia circular financiados no âmbito do programa Horizonte 2020 entre 2016 e 2018.
- Pelo menos, 7,1 mil milhões de EUR da política de coesão (1,8 mil milhões de EUR para a utilização de tecnologiasecoinovadoras pelas PME e 5,3 mil milhões de EUR para apoiar a aplicação da legislação da UE em matéria de resíduos); é também concedido um apoio significativo através da especialização inteligente para a inovação e a implantação baseadas no mercado.
- Um montante de 2,1 mil milhões de EUR através de mecanismos de financiamento como o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e o Innovfin.
- Pelo menos, 100 milhões de EUR investidos, através do programa LIFE, em mais de 80 projetos que contribuem para a economia circular.

⁵⁶ Talheres, pratos, agitadores de bebidas e palhinhas de plástico, hastes para balões, recipientes para alimentos e copos de poliestireno expandido e cotonetes com hastes de plástico.

⁵⁷ Artigos sanitários, toalhetes húmidos, copos para bebidas e produtos de tabaco com filtro.

⁵⁸ Segundo o relatório *Achieving Growth Within* (elaborado pela SYSTEMIQ em colaboração com a Fundação Ellen MacArthur), as estimativas apontam para um défice de investimento de 320 mil milhões de EUR até 2025.

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=output&pubs=thematic>

Para promover novos investimentos, a Plataforma de apoio financeiro à economia circular formulou recomendações⁶⁰ no sentido de melhorar a viabilidade financeira dos projetos da economia circular, coordenar as atividades de financiamento e partilhar boas práticas⁶¹. A plataforma irá colaborar com o Banco Europeu de Investimento na prestação de assistência financeira e na exploração de sinergias com o plano de ação para o financiamento do crescimento sustentável⁶².

Além do financiamento da transição, a Comissão abordou também o problema dos obstáculos normativos suscetíveis de dificultarem a inovação circular, tendo lançado, em 2016, dois projetos-piloto de acordos de inovação⁶³. Com base na experiência adquirida com os projetos-piloto, a Comissão pondera presentemente a possibilidade de testar esta abordagem noutros setores.

A circularidade deve continuar a ser um dos pilares da política de coesão no período de programação de 2021-2027. A proposta da Comissão relativa a um novo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão⁶⁴ inclui a economia circular entre os esforços prioritários da União para construir uma Europa mais verde e mais inteligente, e exclui os investimentos em aterros e instalações para o tratamento de resíduos finais, tendo em conta a hierarquia dos resíduos.

3.2 Forte participação das partes interessadas

A participação das partes interessadas é essencial para a transição. A abordagem sistémica do plano de ação dotou as autoridades públicas, os agentes económicos e a sociedade civil de um enquadramento que podem reproduzir para promover parcerias entre os diversos setores e ao longo das cadeias de valor.

As ações da UE inspiraram debates nacionais sobre a economia circular; a maioria dos Estados-Membros já adotou ou está em vias de adotar estratégias nacionais de transição para uma economia circular. Estes enquadramentos são frequentemente reproduzidos a nível regional e local, aproximando a economia circular dos cidadãos e das empresas. O papel da Comissão para promover esta abordagem sistémica e integrar a economia circular nas agendas europeia e internacional foi também reconhecido no Fórum Económico Mundial de 2019, com a atribuição à Comissão do prémio do programa *The Circulars*⁶⁵ na categoria do setor público.

A Plataforma Europeia das Partes Interessadas para a Economia Circular reúne numerosas redes e iniciativas neste domínio, funcionando como um multiplicador das melhores práticas dos setores público e privado. No seu primeiro ano de atividade⁶⁶, a plataforma reuniu e divulgou mais de 300 exemplos de melhores práticas, estratégias e relatórios.

As partes interessadas estão a promover a transição em diferentes setores. Por exemplo, o envolvimento da indústria conduziu à adoção do protocolo e das orientações aplicáveis aos

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/accelerating-transition-circular-economy_en

⁶¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3517>

⁶² COM(2018) 97.

⁶³ Os dois acordos dizem respeito à aplicação da tecnologia de biorreatores de membranas anaeróbicas para a reutilização de águas residuais na agricultura e à reutilização de baterias de propulsão em fim de vida para os sistemas de armazenamento de energia em regime estacionário: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers_en.

⁶⁴ COM(2018) 372 final – 2018/0197 (COD).

⁶⁵ <https://thecirculars.org/our-finalists>

⁶⁶ https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ecesp_annual_report_2018.pdf

resíduos de construção e demolição⁶⁷, com o objetivo de reforçar a confiança do setor no processo de gestão dos resíduos e na qualidade dos materiais reciclados. Além disso, as empresas comprometeram-se a melhorar o desempenho dos edifícios em termos de utilização dos recursos e estão a testar o *Level(s)*⁶⁸, primeiro quadro de indicadores para determinar a sustentabilidade do setor, em mais de 130 projetos, em toda a Europa.

De igual modo, os principais intervenientes dos setores público e privado na cadeia de valor alimentar estão a unir esforços no âmbito da Plataforma da UE para as Perdas e o Desperdício de Alimentos, para que a União progrida mais rapidamente na consecução do objetivo de desenvolvimento sustentável de reduzir para metade o desperdício alimentar *per capita* até 2030. A plataforma permitiu que a Comissão realizasse progressos importantes na aplicação de medidas de prevenção do desperdício alimentar, nomeadamente o estabelecimento de orientações para facilitar a doação de alimentos, o desenvolvimento de uma metodologia de medição do desperdício alimentar e a melhoria das práticas de indicação da data.

As partes interessadas estão também a exportar a transição para fora da Europa. As empresas europeias realizam regularmente missões conjuntas no domínio da economia circular⁶⁹, reforçando os laços entre as instituições europeias, as ONG, as empresas e as partes interessadas de países terceiros.

4 DESAFIOS EM ABERTO

A economia circular é já uma megatendência global irreversível, mas ainda há muito a fazer para expandir a ação a nível da UE e a nível mundial, fechar totalmente o ciclo e tirar partido da vantagem competitiva que proporciona às empresas da União. A interação com as partes interessadas indica que é possível investigar domínios não abrangidos pelo plano de ação, a fim de completar a agenda circular.

Para que a União mantenha a sua liderança na conceção e produção de produtos e serviços circulares, bem como para incentivar os consumidores a adotarem modos de vida mais sustentáveis, são necessárias novas iniciativas. Como sugere o documento de reflexão «Para uma Europa sustentável até 2030»⁷⁰, a economia circular deve tornar-se espinha dorsal da estratégia industrial da União, permitindo a circularidade em novos domínios e setores; as análises do ciclo de vida dos produtos devem tornar-se sistemáticas e o quadro relativo à conceção ecológica deve ser alargado tanto quanto possível. Importa acelerar os trabalhos que se iniciaram com os produtos químicos, o ambiente não tóxico, a rotulagem ecológica e aecoinovação, as matérias-primas essenciais e os fertilizantes, para que a UE possa aproveitar plenamente os benefícios da transição para a economia circular. Devem também incentivar-se os consumidores a tomar decisões informadas, devendo ainda o setor público reforçar o seu contributo através da contratação pública sustentável.

Com o apoio da Comissão, dos Estados-Membros – em especial nas regiões consideradas em risco de não cumprirem os objetivos de reciclagem para 2020, ou que enfrentem desafios específicos⁷¹ – e das empresas, importa intensificar os esforços para aplicar a legislação em

⁶⁷ https://ec.europa.eu/growth/content/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-0_en

⁶⁸ <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

⁶⁹ Missões de economia circular no Chile e na China (2016), na África do Sul e na Colômbia (2017), no Japão, na Indonésia e na Índia (2018).

⁷⁰ COM(2019) 22.

⁷¹ Para acelerar o desenvolvimento da economia circular, importa também conferir uma atenção particular às regiões cujas características específicas originem desafios de monta em matéria ambiental e de recursos, por exemplo no domínio da gestão dos resíduos, como as ilhas e as regiões ultraperiféricas da União.

matéria de resíduos e criar mercados para as matérias-primas secundárias. O objetivo é garantir que os materiais reintroduzidos na economia são economicamente rentáveis e seguros para os cidadãos e para o ambiente.

A UE deve também continuar a apoiar a investigação, a inovação e o investimento nos setores prioritários identificados no plano de ação⁷². Tomando como exemplo a Estratégia Europeia para os Plásticos na Economia Circular, muitos outros setores com elevado impacto ambiental e potencial para a circularidade, como as TI, a eletrónica, a mobilidade, o ambiente construído, a exploração mineira, o mobiliário, os alimentos e bebidas ou os têxteis, poderão beneficiar de uma abordagem holística semelhante para se tornarem circulares. Em nenhum desses setores o potencial do mercado único da UE foi já totalmente explorado⁷³.

A execução da Estratégia para a Bioeconomia, recentemente atualizada⁷⁴, e do quadro revisto relativo às energias renováveis⁷⁵ permitirá avançar no sentido da utilização dos recursos biológicos de uma forma circular, respeitando as fronteiras ecológicas e contribuindo para travar a perda de biodiversidade.

Tal como se afirma na visão estratégica a longo prazo para uma economia próspera, moderna, competitiva e neutra em termos de clima até 2050⁷⁶, a transição para esta economia deve ser prosseguida em conjunto, com base numa forte ambição industrial e no aproveitamento da vantagem das empresas da UE como pioneiras nestes domínios⁷⁷. Os novos modelos de negócio circulares, a reciclagem, a eficiência energética e dos materiais e os novos padrões de consumo têm um potencial significativo para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa a nível mundial. Ao mesmo tempo, a promoção desta abordagem conjunta nas empresas – incluindo as PME – e nas comunidades permite reduzir os custos de produção e apoiar novas formas de interação entre as empresas, como a simbiose industrial. Além disso, a circularidade e a sustentabilidade no abastecimento, na utilização e no tratamento das matérias-primas (sobretudo das essenciais) serão imprescindíveis para garantir a necessária segurança dos aprovisionamentos, a igualdade de condições com os concorrentes industriais e a liderança mundial da UE na produção de tecnologias seminais essenciais e hipocarbónicas.

A inteligência artificial e a digitalização⁷⁸ têm potencial para otimizar a utilização de energia e de recursos e disponibilizar informações para apoiar os modelos de negócio circulares e as opções de consumo responsáveis. No entanto, uma economia digital circular deve ter um impacto líquido positivo em termos de recursos e capacidade de combate a desafios de monta, como os riscos de fomentar padrões de consumo insustentáveis, reduzir a durabilidade dos produtos inteligentes e comprometer a segurança de dados empresariais sensíveis.

Acima de tudo, a transição para a economia circular reforça a coesão social e territorial e promove uma distribuição equilibrada de postos de trabalho conformes com as normas de saúde e segurança, permitindo gerar um crescimento equitativo e sustentável.

⁷² Plásticos, desperdício alimentar, matérias-primas essenciais, construção e demolição, biomassa e produtos de base biológica

⁷³ COM(2018) 772.

⁷⁴ COM(2018) 673 final.

⁷⁵ Diretiva 2018/2001 relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis (JO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

⁷⁶ COM(2018) 773 final.

⁷⁷ Investir numa indústria inteligente, inovadora e sustentável. Uma Estratégia de Política Industrial renovada da UE, COM(2017) 479 final.

⁷⁸ Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa, COM(2015) 192 final.

5 CONCLUSÕES

A aplicação do plano de ação para a economia circular acelerou a transição para este modelo de economia na Europa. De igual modo, uma visão mais forte e partilhada da economia circular só poderá estimular os esforços em curso no sentido de modernizar a base industrial da UE, assegurar a sua vantagem competitiva ao nível mundial e preservar e recuperar o capital natural da União.

Estes elementos, bem como o êxito das iniciativas do Plano de Ação referidas no presente relatório, podem dar contributos e orientações para as iniciativas futuras das instituições europeias, dos Estados-Membros, das empresas e dos parceiros sociais.