COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.6.2023
COM(2023) 304 final

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

que identifica os Estados-Membros em risco de incumprimento da meta de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos para 2025, da meta de reciclagem de resíduos de embalagens para 2025 e da meta de redução da deposição em aterro para 2035

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} - {SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} - {SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} - {SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} - {SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} - {SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. INTRODUÇÃO

A transformação dos resíduos em recursos é uma componente essencial da economia circular. A correta execução da legislação da UE em matéria de resíduos implica a aplicação da hierarquia dos resíduos, que dá prioridade à preparação para a reutilização e à reciclagem e considera a deposição em aterro como a opção de tratamento de resíduos menos desejável. As metas da UE para o tratamento de resíduos urbanos e de resíduos de embalagens foram estabelecidas a fim de assegurar esforços concertados em todos os Estados-Membros na direção das opções preferenciais da hierarquia dos resíduos.

A melhoria do desempenho na gestão de resíduos acelerará a transição para a economia circular e contribuirá para a consecução dos objetivos estabelecidos na comunicação intitulada «Plano de Ação para a Economia Circular — Para uma Europa mais limpa e competitiva» ([1]), nomeadamente duplicar a taxa de utilização circular de materiais na UE, reduzir significativamente a produção de resíduos e reduzir para metade a quantidade de resíduos urbanos finais até 2030. Além disso, a boa gestão dos resíduos é essencial para evitar o impacto negativo da produção de resíduos sobre o ambiente e a saúde e para alcançar as metas relativas aos resíduos e ao lixo marinho inscritas no Plano de Ação para a Poluição Zero ([2]).

O aumento da preparação para a reutilização e da reciclagem e a redução da deposição em aterro são fundamentais para alcançar a neutralidade climática, reforçar a segurança do aprovisionamento de matérias-primas, economizar energia e reduzir a dependência da UE relativamente às importações de países terceiros, criando simultaneamente postos de trabalho locais e promovendo a inovação em novas tecnologias para a gestão sustentável de produtos e materiais.

Em 2018, a fim de melhor refletir o objetivo de a UE avançar para uma economia circular, foram adotadas várias alterações de diretivas da UE para nelas incluir metas ambiciosas relativas à preparação para a reutilização e à reciclagem de resíduos urbanos e sua deposição em aterro e à reciclagem de resíduos de embalagens. Os resíduos urbanos representam cerca de 10 % dos resíduos gerados na UE ([3]), mas são um dos fluxos mais complexos de gerir devido à sua composição diversificada, ao grande número de produtores de resíduos e à fragmentação das responsabilidades atinentes à sua gestão. Uma grande parte dos resíduos urbanos é composta por resíduos de embalagens, que têm um potencial de circularidade significativo.

A fim de assegurar uma execução melhor, mais atempada e uniforme destas metas ambiciosas e de antecipar eventuais insuficiências na execução, as normas da UE adotadas em 2018 estabeleceram um sistema de relatórios de alerta precoce para detetar lacunas e permitir a tomada de medidas antes dos prazos de cumprimento das metas. Ao abrigo destas normas, a Comissão está incumbida de, em cooperação com a Agência Europeia do Ambiente, elaborar relatórios sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros na consecução das metas.

[1] COM(2020) 98 final.
[2] COM(2021) 400 final.
[3] Eurostat.

O presente relatório global avalia a probabilidade de os Estados-Membros cumprirem as metas para 2025 estabelecidas no artigo 11.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos (Diretiva-Quadro Resíduos) ([4]) e no artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens (Diretiva Embalagens) ([5]). As metas exigem que os Estados-Membros tomem medidas para alcançar um mínimo de:

- 55 % de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos,
- 65 % de reciclagem de todos os resíduos de embalagens, e
- metas de reciclagem de resíduos de embalagens específicas por material (75 % para o papel e cartão, 70 % para o vidro, 50 % para o alumínio, 50 % para o plástico e 25 % para a madeira).

O relatório apresenta igualmente uma avaliação preliminar da probabilidade de os Estados-Membros cumprirem a meta fixada no artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros (Diretiva Aterros), a saber, reduzir a deposição de resíduos urbanos em aterros ([6]) para menos de 10 % até 2035. O relatório sintetiza as principais conclusões, as principais recomendações aos Estados-Membros em risco de não cumprirem determinadas metas em matéria de resíduos e exemplos de boas práticas de gestão de resíduos destinadas a apoiar a melhoria do desempenho da reciclagem de resíduos. É complementado por documentos de trabalho dos serviços da Comissão que contêm informações e recomendações específicas por país destinadas aos Estados-Membros considerados em risco de incumprimento das metas de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos e de todos os resíduos de embalagens fixadas para 2025, incluindo as seguintes:

- Uma estimativa do grau de cumprimento das metas por Estado-Membro;
- Uma lista dos Estados-Membros em risco de incumprimento das metas nos prazos fixados, acompanhada de recomendações adequadas para os Estados-Membros em causa;
- Exemplos de boas práticas seguidas na União que podem fornecer orientações para se avançar no sentido do cumprimento das metas.

O trabalho realizado para o presente relatório de alerta precoce baseia-se no apoio e na cooperação contínuos entre a Comissão e os Estados-Membros para a melhoria da execução da legislação da UE em matéria de resíduos. Na sequência dos exercícios de promoção da conformidade iniciados em 2013 ([7]), a Comissão Europeia publicou, em 2018, um conjunto de relatórios sobre os progressos e os desafios de implementação de vários fluxos de resíduos ([8]), que incluíam possíveis ações de apoio às medidas que os Estados-Membros tomaram no sentido de melhorarem o seu desempenho na gestão de resíduos ([9]). Além disso, desde 2017, a Comissão Europeia publica periodicamente um reexame da aplicação da política ambiental — uma ferramenta concebida para melhorar a execução da legislação e das políticas ambientais da UE pelos Estados-Membros. O mais recente reexame da aplicação da política ambiental foi publicado em 2022 ([10]).

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705.
[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex%3A31994L0062.
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031.
[7] Execução da Diretiva-Quadro Resíduos (europa.eu).
[8] COM(2018) 656 final.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_pt.
[10] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_pt#country-reports.

2. METODOLOGIA

O presente relatório é o resultado de ampla consulta e colaboração entre a Comissão Europeia, a Agência Europeia do Ambiente, o Eurostat e os Estados-Membros. A avaliação baseou-se numa metodologia elaborada pela Agência Europeia do Ambiente, que tomou como ponto de partida os dados sobre a gestão de resíduos apresentados pelos Estados-Membros ao Eurostat em conformidade com os requisitos de apresentação de relatórios previstos nas diretivas relativas aos resíduos, e teve em conta as políticas em vigor e planeadas a nível nacional e outras informações pertinentes. Teve igualmente em conta a adoção de programas nacionais de prevenção de resíduos revistos, como exigido pela Diretiva-Quadro Resíduos.

A avaliação permitiu à Agência Europeia do Ambiente ([11]) identificar os Estados-Membros que se arriscam a não cumprir as metas. As suas conclusões foram objeto de um debate mais aprofundado entre a Comissão Europeia e cada Estado-Membro identificado, o que permitiu recolher informações adicionais e conduziu à finalização do relatório. A fim de dar a conhecer a iniciativa e de recolher pontos de vista das partes interessadas, recorreu-se a um convite à apreciação ([12]).

O presente relatório baseia-se nos últimos dados do Eurostat que estavam disponíveis aquando da sua elaboração. Para os resíduos urbanos foram utilizados os dados relativos ao ano de referência de 2020, enquanto para os resíduos de embalagens foram utilizados os dados relativos a 2019. No que diz respeito às embalagens, estão agora disponíveis dados mais recentes, relativos a 2020. Na secção 5 efetua-se uma avaliação preliminar da pertinência dos mesmos para as conclusões do relatório.

3. CONCLUSÕES GERAIS

A análise do desempenho dos Estados-Membros permitiu identificar as tendências gerais da gestão de resíduos e a possibilidade de alcançar as metas de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos até 2025.

A maioria dos Estados-Membros realizou recentemente reformas no domínio dos resíduos, ou está em vias de as realizar, que conduzirão a taxas de reciclagem mais elevadas nos anos até 2025 e mais além. A execução do pacote legislativo de 2018 em matéria de resíduos e as recomendações formuladas no relatório de alerta precoce de 2018 foram importantes para a realização de progressos. No entanto, em alguns casos verificam-se atrasos na execução que estão a afetar o desempenho a nível nacional em matéria de reciclagem.

Continuam a existir disparidades significativas do desempenho em matéria de gestão de resíduos entre os Estados-Membros. Em alguns países, a divergência em relação às metas é muito grande, pelo que serão necessários mais esforços de execução de reformas no terreno (por exemplo no que respeita ao tratamento de biorresíduos, recolha seletiva, qualidade dos dados, etc.). Há também provas de que o desempenho foi influenciado por fatores externos, por exemplo alguns Estados-Membros reduziram ou interromperam a recolha seletiva durante da pandemia de COVID-19. Há também indicações de que o recente aumento dos preços da energia está a afetar negativamente as atividades de reciclagem.

[11] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Gestao-de-residuos-relatorio-de-alerta-precoce_pt.

De um modo geral, de acordo com a avaliação realizada pela Agência Europeia do Ambiente ([13]), **a maior parte dos Estados-Membros está em risco de não cumprir as metas de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos fixadas para 2025**.

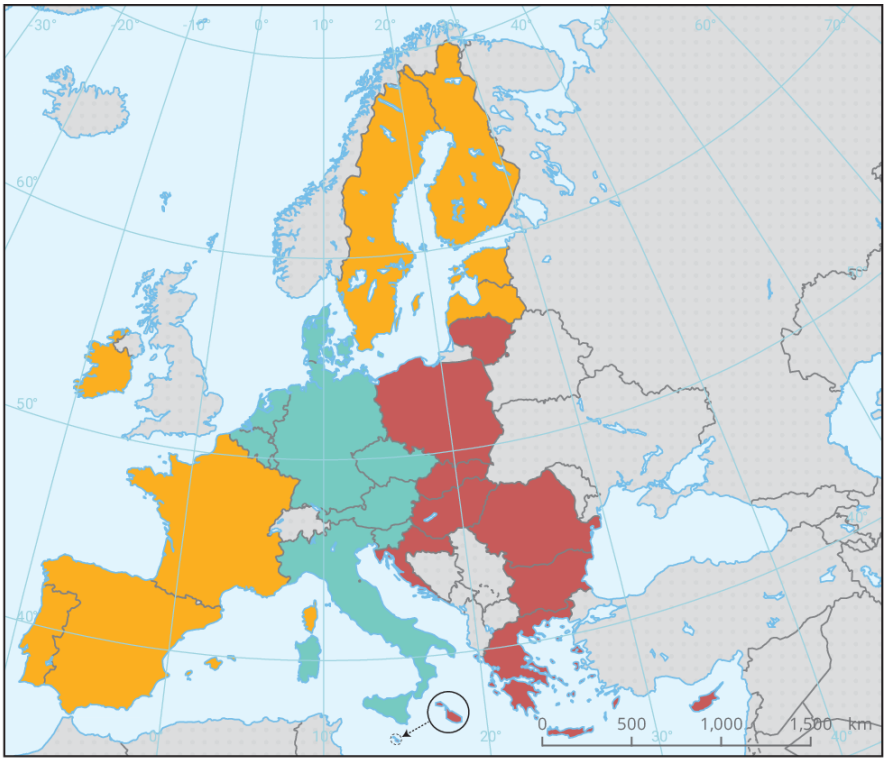
Mais especificamente, no que respeita às metas de 55 % de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos e de 65 % de reciclagem de todos os resíduos de embalagens a alcançar até 2025:

— **Nove Estados-Membros estão no bom caminho para alcançar ambas as metas** — Bélgica, Chéquia, Dinamarca, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Eslovénia;
— **Oito Estados-Membros estão em risco de não cumprirem a meta de reciclagem de resíduos urbanos**, mas no bom caminho para alcançar a meta de reciclagem de todos os resíduos de embalagens — Estónia, Irlanda, Espanha, França, Letónia, Portugal, Finlândia e Suécia;
— **Dez Estados-Membros estão em risco de não cumprir ambas as metas** — Bulgária, Grécia, Croácia, Chipre, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Roménia e Eslováquia.

O presente relatório de alerta precoce é acompanhado por documentos de trabalho dos serviços da Comissão para os Estados-Membros considerados em risco de não cumprimento de, pelo menos, uma destas duas metas principais (meta de 55 % de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos e meta de 65 % de reciclagem de todos os resíduos de embalagens, a alcançar até 2025), o que corresponde ao segundo e terceiro grupos de Estados-Membros acima enumerados ([14]). Todos os Estados-Membros que estão em risco de não cumprirem a meta de reciclagem de todos os resíduos de embalagens estão igualmente em risco de não alcançarem a meta de reciclagem de resíduos urbanos.

Note-se que um elevado desempenho em matéria de reutilização, de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos exige esforços contínuos, tanto nos Estados-Membros considerados em risco de incumprimento das metas fixadas para 2025 como naqueles em que a avaliação considera ser possível alcançar as metas apesar da divergência existente. Garantir uma gestão adequada dos resíduos em consonância com a hierarquia dos resíduos pode ser problemático, pelo que os países que, em 2019 e 2020, superaram as metas de preparação para a reutilização e de reciclagem fixadas para 2025 devem prosseguir políticas para manter e melhorar os níveis de desempenho, nomeadamente no contexto da aplicação das novas regras de cálculo para a reciclagem. Devem ser envidados mais esforços para alcançar as metas de reciclagem de embalagens específicas por material, em especial no que respeita às embalagens de plástico.

[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.
[14] A avaliação dos riscos de não cumprimento das metas tem em conta os dados e informações disponíveis até abril de 2022.



Dados de referência: © ESRI

Estados-Membros que não estão em risco de incumprimento das metas

Estados-Membros que estão em risco de incumprimento da meta de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos, mas não da meta de reciclagem de todos os resíduos de embalagens

Estados-Membros que estão em risco de incumprimento de ambas as metas

Países não abrangidos

Figura 1: Perspetivas de cumprimento das metas de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos e de resíduos de embalagens pelos Estados-Membros (Fonte: Agência Europeia do Ambiente ([15])).

4. RESÍDUOS URBANOS

Em 2020, os europeus produziram, em média, 521 kg de resíduos urbanos por pessoa, dos quais 49 % foram preparados para reutilização ou reciclados, enquanto cerca de 23 % foram depositados em aterros ([16]). A quantidade de resíduos tem vindo a aumentar lentamente nos últimos anos.

A Diretiva-Quadro Resíduos estabelece obrigações jurídicas em matéria de gestão de resíduos urbanos. No que respeita à preparação para a reutilização e à reciclagem de resíduos urbanos, antes de alcançarem a meta de 55 % ([17]) até 2025, os Estados-Membros devem alcançar uma meta de 50 % até 2020 ([18]). A diretiva inclui também metas ambiciosas a mais

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.
[16] Eurostat.
[17] Artigo 11.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2008/98/CE.
[18] Os Estados-Membros podem escolher entre quatro métodos de cálculo da meta de 2020, o que permite aplicá-la a determinados fluxos ou a todos os resíduos urbanos; as metas para 2025, 2030 e 2035 aplicam-se a todos os resíduos urbanos.

longo prazo: 60 % até 2030 e 65 % até 2035 ([19]), bem como outros requisitos, como a aplicação da recolha seletiva de resíduos e a adoção de planos de gestão de resíduos e de programas de prevenção de resíduos a nível nacional.

Com base na avaliação realizada pela Agência Europeia do Ambiente e numa análise aprofundada do desempenho dos Estados-Membros em termos de reciclagem e de políticas em matéria de resíduos ([20]), **18 Estados-Membros** foram considerados como **estando em risco de não cumprirem a meta de 55 % de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos até 2025: Bulgária, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Suécia.**

Tendo em conta a divergência que se verifica nos Estados-Membros em relação à meta fixada para 2025 e os seus desafios e contextos específicos, foram identificadas **recomendações** principais específicas por país para melhorar as taxas de preparação para a reutilização e de reciclagem, mediante um processo que envolveu estreitamente as autoridades nacionais. Se aplicadas rapidamente pelas autoridades nacionais e locais em cooperação com o setor da gestão de resíduos, as medidas sugeridas poderão acelerar significativamente a melhoria do desempenho em matéria de reciclagem. Os documentos de trabalho dos serviços da Comissão que acompanham o presente relatório descrevem possíveis ações para cada Estado-Membro considerado em risco de incumprimento. As principais prioridades comuns e os desafios conexos são apresentados na caixa seguinte.

Pode razoavelmente presumir-se que esta avaliação também fornece um forte indício do risco de Estados-Membros não alcançarem a meta de 60 % de preparação para a reutilização e de reciclagem para 2030 se não forem feitos esforços adicionais, incluindo uma execução mais célere das políticas e reformas adotadas.

[19] Artigo 11.º, n.º 2, alíneas c) a e), da Diretiva 2008/98/CE.

[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

Caixa 1: Resíduos urbanos

- A maioria dos Estados-Membros realizou **reformas no domínio dos resíduos**, ou está em vias de realizar, que conduzirão a uma **abordagem mais circular** e a taxas de preparação para a reutilização e de reciclagem mais elevadas nos anos até 2025 e mais além. No entanto, em alguns casos verificam-se atrasos na execução que estão a afetar negativamente o desempenho. Os desafios levantados pela **pandemia de COVID-19 e pela crise energética** podem exigir ações específicas para evitar atrasos na execução das reformas nacionais em matéria de resíduos.
- Os **biorresíduos** são o principal fluxo de resíduos a necessitar de medidas uma vez que representam, em média, 34 % dos resíduos urbanos. Importa dar especial atenção à introdução ou ao **aumento da capacidade efetiva de recolha seletiva e de tratamento de biorresíduos**. Uma boa gestão dos biorresíduos pode permitir a utilização dos mesmos como fertilizante e corretivo de solos e para a produção de biogás ([21]). Pode dar um contributo significativo para os **objetivos climáticos** e ajudar à **consecução dos objetivos da UE em matéria de segurança energética e de matérias-primas críticas**, substituindo os fertilizantes minerais extraídos de minas e melhorando simultaneamente a saúde dos solos.
- As elevadas taxas de captura e a qualidade da recolha seletiva são pré-condições essenciais da preparação para a reutilização e da reciclagem, podendo ser alcançadas de forma mais eficaz através do estabelecimento de **metas para a recolha seletiva de resíduos obrigatória a nível municipal**, baseadas em incentivos e responsabilização (por exemplo introdução de um sistema de prémios e sanções financeiras com base no desempenho em termos de consecução das metas).
- São necessárias medidas para **incentivar os agregados familiares** a realizarem a triagem dos resíduos, incluindo uma maior frequência da recolha de fluxos separados relativamente à recolha de resíduos indiferenciados.
- Os Estados-Membros não estão a utilizar toda a panóplia de **medidas económicas** para reduzir a deposição em aterro e a incineração (por exemplo a tributação da deposição em aterro e da incineração) e para melhorar o tratamento de resíduos de acordo com as opções preferenciais da hierarquia dos resíduos, como a reciclagem (por exemplo sistemas de pagamento em função da produção de resíduos e sistemas de consignação).
- Os Estados-Membros devem colmatar o défice de investimento, nomeadamente através da utilização eficaz de fundos da UE para desenvolver infraestruturas de gestão de resíduos que **apoiem a melhoria do desempenho em matéria de prevenção, reutilização e reciclagem**.
- Os Estados-Membros devem tomar medidas relativas à **prevenção de resíduos não recicláveis**. Alguns Estados-Membros ainda não reviram os seus **programas nacionais de prevenção de resíduos**. Espera-se que a revisão esteja concluída em 2023.
- As **atividades de sensibilização** são essenciais para reforçar a participação cidadã na melhoria da gestão de resíduos, podendo ser adaptadas a diferentes grupos-alvo

[21] https://www.eea.europa.eu/publications/biowaste-in-europe.

(por exemplo agregados familiares, estudantes, turistas).

5. RESÍDUOS DE EMBALAGENS

Em 2020, o total de resíduos de embalagens gerados na UE ascendeu a cerca de 79,6 milhões de toneladas ([22]). A taxa média global de reciclagem de embalagens na UE aumentou constantemente de 2005 a 2016 (67,6 % em 2016), tendo-se observado uma ligeira diminuição entre 2016 e 2020 (64 % em 2020) ([23]). Além disso, entre 2013 e 2020, a quantidade de resíduos de embalagens produzida aumentou 15 % em toda a UE, o que indica a necessidade de envidar esforços suplementares na prevenção de resíduos.

A Diretiva Embalagens estabelece obrigações jurídicas em matéria de gestão de resíduos de embalagens, incluindo uma meta de reciclagem de 65 % de todos os resíduos de embalagens a alcançar até 2025 e metas para materiais específicos (papel e cartão, vidro, alumínio, plástico e madeira). Os Estados-Membros podem cumprir até 5 % da meta deduzindo a quota de embalagens de venda reutilizáveis colocadas no mercado pela primeira vez e reutilizadas no âmbito de um sistema de reutilização de embalagens e, no que respeita às embalagens de madeira, a fim de ter plenamente em conta a reparação para reutilização. A diretiva inclui também metas de reciclagem ambiciosas a mais longo prazo: 70 % até 2030 para todas as embalagens e também metas para materiais específicos (papel e cartão, vidro, alumínio, plástico e madeira) ([24]).

Globalmente, de acordo com a avaliação realizada pela Agência Europeia do Ambiente ([25]), **dez Estados-Membros** foram considerados como **estando em risco de não alcançarem a meta de 65 % de reciclagem de resíduos de embalagens até 2025: Bulgária, Grécia, Croácia, Chipre, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Roménia e Eslováquia.**

Além disso, considera-se que vários Estados-Membros estão em risco de não alcançarem uma ou mais metas para materiais específicos, sendo o **plástico** o caso mais crítico:

Plástico	**Bulgária, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Finlândia.**
Vidro	**Bulgária, Grécia, Croácia, Chipre, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal e Roménia**
Alumínio	**Chéquia, Grécia, Espanha, Croácia, Chipre, Malta, Portugal, Roménia e Eslováquia**
Metais ferrosos	**Dinamarca, Croácia, Malta, Portugal e Roménia**
Papel e cartão	**Espanha, Croácia, Malta e Eslováquia**
Madeira	**Croácia e Malta**

[22] Eurostat.
[23] Eurostat.
[24] Artigo 6.º, n.º 1, alíneas h) e i), da Diretiva 94/62/CE.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

A avaliação identificou incoerências nos dados relativos às embalagens comunicados por alguns Estados-Membros, o que constitui um indício de subnotificação das quantidades de embalagens colocadas no mercado. Além disso, a partir de 2020, os Estados-Membros passaram a aplicar o novo método de cálculo do desempenho em matéria de reciclagem, esperando-se que a comunicação anual da produção e reciclagem de resíduos de embalagens mostre numa redução de alguns pontos percentuais das taxas de reciclagem comunicadas ([26]). Ao mesmo tempo, caso os Estados-Membros tomem medidas para garantir a expansão dos sistemas de reutilização, deverão cumprir metas de reciclagem mais baixas.

Uma análise preliminar dos dados sobre resíduos de embalagens relativos ao ano de referência de 2020 recolhidos pelo Eurostat indicou que a identificação dos Estados-Membros em risco de incumprimento das metas continua a ser válida, podendo observar-se uma ligeira redução global das taxas de reciclagem (porém, com um desempenho muito díspar entre Estados-Membros, tendo alguns melhorado e outros piorado). Além disso, nesta fase ainda não é possível relacionar claramente as alterações com motivos específicos devido aos vários fatores envolvidos, em especial a aplicação do novo método de cálculo do desempenho em matéria de reciclagem e os efeitos da pandemia de COVID-19.

[26] As Diretivas (UE) 2018/850 e (UE) 2018/851 introduziram novas regras de cálculo que exigem a medição da reciclagem no ponto de entrada dos resíduos de embalagens numa operação de reciclagem. As regras anteriores, refletidas nas estatísticas até 2019 e, para alguns Estados-Membros, até 2020, permitiam que todos os resíduos recolhidos seletivamente fossem declarados como reciclados.

Os documentos de trabalho dos serviços da Comissão que acompanham o presente relatório descrevem possíveis ações que podem ser realizadas para reduzir significativamente o risco de não cumprimento das metas em matéria de resíduos de embalagens. Algumas prioridades comuns referidas na caixa 1 também são pertinentes a este respeito. A caixa 2 descreve os desafios e prioridades específicos em matéria de resíduos de embalagens.

Caixa 2: Resíduos de embalagens

- A **melhoria contínua da recolha seletiva** continua a ser essencial para reforçar o desempenho em matéria de reciclagem e pode ser alcançada mais facilmente através da combinação dos seguintes fatores: percentagem elevada da população abrangida por sistemas de recolha seletiva com boa acessibilidade, aplicação de sistemas de consignação, introdução de contentores de recolha seletiva em zonas públicas e comerciais, e sensibilização.
- A maioria dos Estados-Membros tem dificuldade em alcançar a meta relativa às **embalagens de plástico**, o que pode ser resolvido por meio da melhoria dos sistemas de recolha seletiva de plástico e do aumento das capacidades de triagem e tratamento de plástico.
- Intensificar os **esforços para criar sistemas de reutilização de embalagens**, o que trará benefícios ambientais e ajudará os Estados-Membros a alcançar as metas da UE em matéria de reciclagem de embalagens.
- Os **dados relativos às embalagens** comunicados pelos Estados-Membros com desempenho mais fraco em termos de reciclagem muitas vezes **apresentam incoerências**. Trata-se de um indício de que a quantidade de embalagens colocadas no mercado pode estar subnotificada, o que se traduz em estatísticas inexatas e na não assunção plena por parte dos produtores da sua responsabilidade alargada pelo financiamento da recolha, triagem e reciclagem.
- Em resultado da **aplicação das novas regras de cálculo** a partir de 2020, o impacto da melhoria das práticas e das infraestruturas de gestão de resíduos pode estar distorcido nos dados comunicados. Ainda não é possível avaliar plenamente o impacto das novas regras de cálculo, mas os dados comunicados por alguns Estados-Membros relativamente a 2020 indicam um efeito decrescente de poucos pontos percentuais.

6. DEPOSIÇÃO EM ATERRO

A deposição em aterro é a opção de tratamento de resíduos menos aconselhável. A Diretiva Aterros ([27]) obriga os Estados-Membros a reduzirem a deposição de resíduos urbanos em aterros até um máximo de 10 % em 2035 e introduz uma proibição da deposição em aterro de resíduos recolhidos seletivamente, incluindo resíduos biodegradáveis.

[27] Artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2018/850/UE.

Embora as quantidades de resíduos urbanos depositados em aterro tenham diminuído continuamente no conjunto da UE até 2016 (registando uma queda de 18 % no período 2013-2016 ([28])), a tendência entre 2017 e 2020 não foi linear, tendo sido depositadas em aterro cerca de 53,5 milhões de toneladas de resíduos urbanos em 2020. Além disso, a taxa média de deposição em aterro de resíduos urbanos na UE ainda se situava em 23 % em 2020. No entanto, continuam a existir disparidades significativas na UE: em 2020, **oito Estados-Membros ainda depositaram em aterros mais de 50 %** dos **resíduos urbanos**, tendo três desses comunicado taxas **superiores a 70 %**.

Treze Estados-Membros estão ainda longe de alcançar a meta de 10 %, no máximo, de deposição de resíduos urbanos em aterro até 2035 ([29]): **Bulgária, Chéquia, Grécia, Espanha, Croácia, Chipre, Letónia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia e Eslováquia.**

A divergência em relação à meta merece mais atenção e exige a execução de medidas corretivas, mesmo que seja necessário mais tempo para determinar com maior certeza o risco de não cumprimento das metas.

Um estudo realizado para a Comissão ([30]) mostrou que quinze Estados-Membros não cumpriam totalmente a obrigação, estabelecida na diretiva ([31]), relativa ao tratamento dos resíduos antes da sua deposição em aterros.

Apesar das melhorias consideráveis desde a adoção da Diretiva Aterros e do encerramento de aterros não conformes em toda a UE, o número de aterros que **não estão em conformidade com os requisitos** da Diretiva-Quadro Resíduos e da Diretiva Aterros continua a ser motivo de preocupação. No final de 2021, **ainda estavam em funcionamento 1 995 aterros ilegais ou não conformes**, devendo ser reabilitados ou adaptados às normas da UE ([32]).

7. BOAS PRÁTICAS

Os Estados-Membros enfrentam desafios comuns em matéria de gestão de resíduos, tendo já sido encontradas e aplicadas muitas soluções. A ampla partilha de tais soluções é considerada uma prioridade. O presente relatório visa identificar boas práticas seguidas em cada Estado-Membro em matéria de gestão de resíduos urbanos e de resíduos de embalagens, apresentando uma visão geral de iniciativas e medidas bem-sucedidas que poderão ser aplicadas noutros países e ajudar os Estados-Membros a alcançarem as metas.

As boas práticas recolhidas incidem numa ampla gama de aspetos da gestão de resíduos, por exemplo a governação, a recolha seletiva (incluindo em zonas remotas), as parcerias público-privadas, a reutilização e prevenção de resíduos, o tratamento de resíduos, a comunicação e sensibilização, a aplicação de instrumentos económicos e os regimes de responsabilidade alargada do produtor eficazes.

---

[28] Eurostat.

[29] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

[30] Milieu, *Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste*, 2017 (Estudo para avaliar a implementação, pelos Estados-Membros da UE, de determinadas disposições da Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros).

[31] Artigo 6.º, alínea a), da Diretiva Aterros.

[32] Esta estatística baseia-se no número de aterros ilegais ou não conformes que são objeto de procedimentos de infração em curso.

8. CONCLUSÕES

A legislação da UE em matéria de resíduos tem impulsionado melhorias consideráveis na gestão de resíduos, contribuindo para os objetivos de circularidade e de poluição zero da UE. No entanto, a plena aplicação da legislação em causa é essencial para que a UE possa colher os benefícios ambientais e económicos de uma economia mais limpa e circular e competir num mundo em que os recursos são cada vez mais escassos. Importa igualmente envidar esforços adicionais à luz do aumento substancial dos resíduos de embalagens, da diminuição limitada da produção total de resíduos (4 % entre 2010 e 2020), da poluição por lixo marinho de plástico e da tendência relativamente estável da geração de resíduos urbanos finais. Todos estes fatores colocam em risco a consecução das metas de poluição zero até 2030 ([33]).

Os relatórios de alerta precoce da Comissão sobre os resíduos e outras atividades de promoção da conformidade apontam para melhorias contínuas nos Estados-Membros, embora com diferentes níveis de desempenho. No conjunto da UE, a taxa média de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos aumentou entre 2010 e 2020, embora lentamente (de 37 % para cerca de 47 %), enquanto a deposição em aterro diminuiu significativamente, passando de 31 % para cerca de 23 %. Todavia, identificaram-se graves lacunas, atrasos e desafios que têm de ser rapidamente resolvidos.

É possível alcançar progressos consideráveis se os Estados-Membros em causa agirem no sentido de executar as medidas identificadas no presente relatório e nos documentos de trabalho específicos por país que o acompanham. A ação deve incluir uma ênfase clara nos biorresíduos e nos resíduos de embalagens. A melhoria do desempenho em matéria de gestão de resíduos implica o reforço da recolha seletiva, que é fundamental para garantir a qualidade dos resíduos e possibilitar a sua reciclagem. Paralelamente, verifica-se a necessidade premente de aumentar a preparação para a reutilização e continuar a desenvolver as capacidades de tratamento de resíduos para a triagem e a reciclagem, a fim de avançar para as opções preferenciais da hierarquia dos resíduos.

Outras medidas importantes dizem respeito à melhoria da qualidade dos dados, à aplicação efetiva das normas e à implantação de instrumentos económicos reforçados (por exemplo regimes de responsabilidade alargada do produtor eficientes e tributação adequada da deposição em aterro e da incineração). Todos estes aspetos são essenciais para colher plenamente os benefícios da economia circular e cumprir a legislação da UE em matéria de resíduos.

A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços de execução, nomeadamente através de assistência técnica, por exemplo mediante o reexame da aplicação da política ambiental ([34]), das recomendações por país do Semestre Europeu ([35]), da publicação de orientações sobre a recolha seletiva ([36]) (e outros temas) e do intercâmbio de boas práticas ([37]), de reformas e investimentos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de apoio financeiro de outros fundos da UE, como os fundos da política de coesão (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo de Coesão). Além disso, a

[33] https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_pt.

[34] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_pt.

[35] https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_pt.

[36] Por exemplo, a publicação *Guidance for separate collection of municipal waste*, disponível na ligação https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513.

[37] TAIEX-EIR Peer2Peer - https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_pt.

Comissão tem lançado outras iniciativas que contribuem para uma economia mais circular e para reduzir a geração de resíduos, por exemplo as propostas de novos regulamentos relativos às embalagens e resíduos de embalagens e à conceção ecológica de produtos sustentáveis, bem como a revisão da Diretiva Emissões Industriais.

Por último, reconhecendo a grande disparidade de situações no que se refere à gestão de resíduos, as normas da UE em matéria de resíduos conferem a alguns Estados-Membros a possibilidade de, sob condições específicas, adiarem a consecução das metas além dos anos previstos. Esta opção deve ser ponderada com cuidado, visto que atrasos na adoção das reformas necessárias retardarão também os benefícios ambientais e económicos da economia circular, incluindo ações destinadas a reduzir a pressão sobre os recursos naturais e a dependência de importações.