European Commission

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

sobre a **gestão dos resíduos urbanos**

Índice

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO 2

II. RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES 6

Recomendação 1 — Enfrentar os desafios no mercado da reciclagem 6

Recomendação 2 — Utilizar melhor os instrumentos de acompanhamento e aplicação da lei ... 6

Recomendação 3 — Avaliar a viabilidade da harmonização das taxas sobre a deposição em aterro e a incineração a nível da UE 8

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 265.º do Regulamento Financeiro. Estas respostas serão publicadas pelo Tribunal de Contas Europeu juntamente com o relatório especial.

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão Europeia congratula-se com o relatório especial do Tribunal de Contas Europeu sobre a gestão dos resíduos urbanos.

A política da UE em matéria de resíduos contribui para dar resposta à tripla crise planetária das alterações climáticas, da perda de biodiversidade e da poluição. A prevenção é o primeiro passo da hierarquia dos resíduos com os melhores resultados ambientais, seguido da reutilização e da reciclagem.

Os serviços da Comissão estão a preparar uma proposta de ato legislativo sobre economia circular[1], que deverá ser adotada até ao final de 2026. O ato legislativo sobre economia circular visa impulsionar o mercado único dos materiais secundários e dos resíduos, nomeadamente no que diz respeito às matérias-primas críticas, e pode ser estruturado em torno de dois pilares principais. Em primeiro lugar, os serviços da Comissão estão a analisar os méritos da revisão das regras no domínio dos resíduos eletrónicos (resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos). Em segundo lugar, os serviços da Comissão estão a explorar formas de reforçar o mercado único das matérias-primas secundárias, por exemplo, através de uma reforma das regras em matéria de responsabilidade alargada do produtor, de uma maior harmonização dos critérios de estabelecimento do fim do estatuto de resíduo e ao estatuto de subproduto, de contratos públicos ecológicos ou do teor obrigatório de material reciclado ou de base biológica.

Os resíduos urbanos representam cerca de um terço do total de resíduos produzidos. A sua gestão é complexa, uma vez que envolve diferentes fluxos de resíduos com composição e partes interessadas variadas e, por vezes, complexas: cidadãos, autoridades locais, serviços de recolha de resíduos, o setor da reutilização, etc. Têm um papel importante em programas nacionais de prevenção de resíduos e um considerável potencial de melhoria através de medidas específicas relativas a alguns grupos de produtos, como as embalagens, os biorresíduos e os têxteis.

A Comissão adotou uma revisão específica da Diretiva-Quadro Resíduos em julho de 2023. O Parlamento Europeu deu luz verde final para a sua adoção em 9 de setembro de 2025. A diretiva revista apoia uma economia circular competitiva, dando resposta a desafios relativos aos setores têxtil e alimentar. No que diz respeito aos têxteis, a diretiva revista inclui obrigações de responsabilidade alargada do produtor para tornar os produtores responsáveis por todo o ciclo de vida dos produtos têxteis e para apoiar a gestão sustentável dos resíduos têxteis em toda a UE. No que diz respeito ao desperdício alimentar, a diretiva revista exige que os Estados-Membros tomem medidas a fim de alcançar, até 31 de dezembro de 2030 (em comparação com uma média anual calculada entre 2021 e 2023), uma redução de 10 % da produção de resíduos alimentares na transformação e no fabrico e uma redução de 30 % da produção de resíduos alimentares *per capita*, conjuntamente na venda a retalho e noutras formas de distribuição de géneros alimentícios, nos restaurantes e serviços de restauração e nas habitações.

A fim de facilitar e promover a aplicação do direito da UE, a Comissão privilegia o diálogo e utiliza vários instrumentos antes de instaurar processos judiciais contra os Estados-Membros por incumprimento.

[1] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14812-Ato-legislativo-sobre-economia-circular_pt

O **reexame da aplicação da política ambiental**, que, até à data, é realizado de três em três anos (por exemplo, 2019, 2022 e 2025), é um instrumento fundamental utilizado pela UE para identificar lacunas na execução e promover as melhores práticas. Os relatórios por país do reexame da aplicação da política ambiental apresentam resumos da execução das principais políticas ambientais, identificando lacunas e sugerindo ações prioritárias para as colmatar. Ao destacar as lacunas na execução, o reexame da aplicação da política ambiental tem por objetivo facilitar um melhor cumprimento da legislação da UE e ajuda os Estados-Membros a identificar e dar resposta aos obstáculos sistémicos a uma governação ambiental eficaz, protegendo, em última análise, a saúde humana e o ambiente, reduzindo simultaneamente os custos económicos associados a uma execução inadequada. O reexame da aplicação da política ambiental identifica as principais áreas temáticas ambientais, incluindo a economia circular. Destaca sucintamente os principais desafios com que os Estados-Membros se deparam na execução destas políticas e sugere ações prioritárias de melhoria, bem como soluções que foram executadas com êxito. Por exemplo, embora muitos Estados-Membros tenham estratégias nacionais para a economia circular, existem diferenças significativas na produtividade dos recursos e nas taxas de reciclagem. Uma das principais fontes de informação do reexame da aplicação da política ambiental em matéria de resíduos são os relatórios de alerta precoce que analisam em profundidade as questões relativas aos resíduos.

O pacote legislativo de 2018 em matéria de resíduos[2] estabeleceu um sistema de **relatórios de alerta precoce** para detetar lacunas e permitir que sejam tomadas medidas antes do termo dos prazos para o cumprimento das metas. Ao abrigo destas normas, a Comissão está incumbida, em cooperação com a Agência Europeia do Ambiente, de elaborar relatórios, três anos antes das metas estabelecidas, sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros. O presente relatório avalia a probabilidade de os Estados-Membros cumprirem as próximas metas, formula recomendações fundamentais aos Estados-Membros considerados em risco de não alcançar as suas metas e apresenta exemplos de boas práticas de gestão de resíduos destinadas a ajudar a melhorar o desempenho em matéria de reciclagem de resíduos. O relatório de alerta precoce de 2023[3] identificou 18 Estados-Membros em risco de incumprimento da meta de 55 % de preparação para a reutilização e de reciclagem de resíduos urbanos, a alcançar até 2025[4], e 10 Estados-Membros em risco de incumprimento da meta de 65 % de reciclagem de todos os resíduos de embalagens, a alcançar também até 2025. Além disso, 13 Estados-Membros estão ainda longe de alcançar a meta de 10 %, no máximo, de deposição de resíduos urbanos em aterro até 2035[5]. O relatório apresenta recomendações sobre a forma de melhorar a gestão dos resíduos, através da prevenção, incluindo sistemas de reutilização, e da melhoria dos sistemas de recolha, visando sobretudo fluxos específicos que representam uma grande parte dos resíduos urbanos. Os Estados-Membros são igualmente incentivados a aplicar os instrumentos económicos adequados e a utilizar o financiamento disponível para desenvolver infraestruturas de resíduos.

---

2 http://data.europa.eu/eli/dir/2018/852/oj

3 eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0304

4 Bulgária, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Suécia.

5 Bulgária, Chéquia, Grécia, Espanha, Croácia, Chipre, Letónia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia e Eslováquia.

Além disso, a Comissão facilita a aplicação do direito da UE ao fornecer orientações ou prestar assistência financeira e técnica aos Estados-Membros para os ajudar a melhorar os seus processos de execução.

A iniciativa «Virtuous Circle Tour»[6] consistiu numa série de diálogos políticos de alto nível entre as partes interessadas dos setores público e privado com o fim de promover a economia circular. Estes encontros foram organizados até 2019 e abrangeram cinco Estados-Membros. As visitas de 2020 foram canceladas devido à pandemia de COVID-19. Tinham como objetivo aumentar o conhecimento das oportunidades circulares através de debates entre comissários europeus e ministros dos Estados-Membros sobre a forma como a exploração do valor dos recursos que circulam nas nossas economias pode, simultaneamente, ajudar a cumprir a legislação em matéria de resíduos, reforçar a competitividade industrial e melhorar a qualidade de vida dos europeus.

A Comissão reconhece as conclusões do relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o apoio da política de coesão à transição para a economia circular dos Estados-Membros e das regiões da UE. Os projetos de gestão de resíduos urbanos são complexos e podem ser afetados por problemas de capacidade administrativa e por fatores externos, conforme identificado no relatório. Para o efeito, no âmbito da política de coesão, os Estados-Membros têm à disposição diferentes vertentes de apoio para reforçar a capacidade administrativa e melhorar a aplicação de fundos da UE.

O instrumento «TAIEX-EIR PEER 2 PEER»[7] facilita o intercâmbio de aprendizagem entre autoridades ambientais e presta apoio específico às autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da política e legislação ambientais. Através deste instrumento, as autoridades dos Estados-Membros podem receber apoio financeiro para missões de peritos, visitas de estudo e seminários.

Além disso, a Comissão realiza igualmente reuniões de comissões e de grupos de peritos com os Estados-Membros várias vezes por ano, em Bruxelas.

São realizadas reuniões adicionais com os Estados-Membros no que diz respeito à aplicação da legislação ambiental da UE (conhecidas como reuniões-pacote). Estas reuniões podem promover uma conformidade mais rápida com o direito da UE e incentivar a realização de progressos, uma vez que abrangem sobretudo infrações e algumas questões de aplicação mais vastas, também com base nas conclusões do reexame da aplicação da política ambiental. Realizam-se uma vez por ano ou de dois em dois anos, dependendo das questões em causa em cada Estado-Membro.

Sempre que necessário, a Comissão toma **medidas coercivas**. Tal como reconhecido no relatório do Tribunal de Contas Europeu, a Comissão realizou controlos para assegurar a transposição plena e correta das diretivas relativas à gestão de resíduos e, nos casos em que foram identificadas violações do direito da UE, deu início a procedimentos de infração. A Comissão recorda que foi dada prioridade a estes casos, com base na sua política de aplicação estabelecida na comunicação «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação» (C/2016/8600, JO C 18 de 19.1.2017, p. 10). Além disso, com base nos critérios materiais estabelecidos na comunicação acima referida, a Comissão deu início a

[6] https://commission.europa.eu/ec-events/circular-economy-virtuous-circle-tour-2019-01-11_en

[7] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_en

procedimentos de infração relacionados com as metas não alcançadas em matéria de resíduos, bem como outros casos de má aplicação sistémica, que resultaram mesmo na imposição de sanções pelo Tribunal de Justiça da UE. A Comissão toma nota das observações sobre os atrasos no início das infrações relativas às metas não alcançadas em matéria de resíduos.

A Comissão enfrenta alguns desafios na abertura e resolução de processos por infração em tempo útil. A complexidade dos casos e a disponibilidade de dados que comprovem a infração relacionada com as metas não alcançadas em matéria de resíduos, conjugadas com a necessidade de assegurar que os Estados-Membros têm a possibilidade de responder às preocupações da Comissão e, em última análise, de cumprir o direito da UE, podem dar azo a atrasos. Este trabalho é muitas vezes complexo e cada processo concreto requer uma atenção ajustada à sua natureza. Tanto os parâmetros factuais como os jurídicos de uma infração podem mudar significativamente, exigindo novas avaliações e o aprofundamento do diálogo com o Estado-Membro em causa. O Tribunal de Justiça reconheceu repetidamente o poder discricionário da Comissão para decidir se dá início ou seguimento a um processo por infração.

Tendo em conta os parâmetros acima referidos, a Comissão continuará a dar prioridade à eficácia e à eficiência, uma vez que os processos por infração podem ser multifacetados e exigem uma análise atenta.

II. RESPOSTAS ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1 — Enfrentar os desafios no mercado da reciclagem

A Comissão deve tomar medidas para tornar as práticas da economia circular na UE (como a reciclagem de materiais) mais viáveis do ponto de vista económico, o que inclui a apresentação de argumentos económicos para os operadores de reciclagem. Para tal, deve identificar os desafios do lado da procura e da oferta que afetam o mercado único dos produtos circulares e das matérias-primas secundárias.

Prazo de execução: quarto trimestre de 2026.

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Tendo em vista a preparação do ato legislativo sobre economia circular, a Comissão focar-se-á em estimular a procura de materiais secundários e em criar um mercado único de resíduos, nomeadamente no que diz respeito às matérias-primas críticas. Por exemplo, pode haver potencial para promover um mercado de matérias-primas secundárias críticas através de disposições relativas ao conteúdo reciclado, como as do Regulamento Baterias (por exemplo, lítio, cobalto, níquel). Tal pode incluir medidas capazes de melhorar a viabilidade económica das práticas circulares, incluindo a reciclagem.

O ato legislativo sobre a economia circular basear-se-á numa avaliação de impacto que tenha em conta os obstáculos a uma maior circularidade, do lado da oferta e da procura. Note-se que a Comissão, por si só, não pode assegurar a viabilidade económica de todas as práticas circulares. Outros intervenientes, incluindo o setor privado, os Estados-Membros e outras instituições da UE, são essenciais para apoiar a transição para a economia circular.

Recomendação 2 — Utilizar melhor os instrumentos de acompanhamento e aplicação da lei

A Comissão deverá afetar recursos suficientes com vista a:

a) **Dar início aos processos por infração em tempo útil, assegurando assim a dissuasão e incentivando a realização de progressos.** Embora reconhecendo o poder discricionário da Comissão para decidir se e quando deve dar início a um processo por infração, essas decisões devem ser resultado de critérios materiais e baseados no conteúdo;
b) **Realizar visitas de acompanhamento a Estados-Membros,** com base nas conclusões dos relatórios de alerta precoce e/ou no estado de execução dos planos de gestão de resíduos e dos programas de prevenção de resíduos, **a fim de os encorajar a realizar novos progressos no cumprimento da legislação da UE;**
c) **Realizar avaliações dentro dos prazos definidos pela legislação da UE.**

Prazo de execução: a) a partir do primeiro trimestre de 2028 para as metas de 2025; b) e c) quarto trimestre de 2030.

A Comissão **não aceita a recomendação 2, alínea a).** O controlo do cumprimento é um dos instrumentos pertinentes para assegurar a conformidade. Tal como reconhecido pelo Tribunal de Contas Europeu, a Comissão tem o poder discricionário de decidir se e quando deve dar início a processos por infração[8]. A Comissão já iniciou processos por infração pertinentes para fazer face às principais obrigações, ou seja, a transposição completa e conforme. Além disso, deu início a processos por infração relativamente a metas em matéria de resíduos que expiraram, bem como a outros casos que indiciam uma má aplicação sistémica da legislação da UE em matéria de gestão de resíduos. As infrações por má aplicação sistémica da legislação resultaram, por vezes, na aplicação de coimas pelo Tribunal de Justiça da UE. As medidas coercivas da Comissão acima referidas (a necessidade e o momento destas infrações) basearam-se integralmente nas prioridades e nos critérios materiais estabelecidos pela política da Comissão em matéria de aplicação e cumprimento da legislação[9]. A Comissão continuará a utilizar todos os instrumentos necessários para facilitar o cumprimento, incluindo, se necessário, procedimentos de infração. No entanto, nesta fase, a Comissão não pode assumir compromissos quanto à necessidade e ao momento de eventuais processos por infração futuros no que diz respeito às metas em matéria de resíduos que possam não ser alcançadas pelos Estados-Membros.

A Comissão **não aceita a recomendação 2, alínea b)**. A Comissão mantém e facilita a compreensão da economia circular entre as autoridades nacionais e o setor privado. Por conseguinte, procura combinar reuniões ministeriais de alto nível com conferências das partes interessadas e atividades de comunicação, nomeadamente através de formatos híbridos como as conferências circulares[10] e a plataforma[11].

Além disso, a Comissão organiza seminários temáticos de acompanhamento através do programa TAIEX Peer2Peer, por exemplo, sobre a integração da circularidade na execução dos PRP, o desenvolvimento de estratégias nacionais para a economia circular, a prevenção de resíduos e a melhoria da circularidade de grandes setores, como a construção, os têxteis ou a eletrónica.

Realiza ainda reuniões a nível operacional com as autoridades dos Estados-Membros para debater a forma como a legislação ambiental da UE é aplicada e promover a sua execução eficaz. Nessas reuniões são debatidos principalmente processos por infração relativos ao cumprimento da legislação ambiental da UE, bem como questões de aplicação mais vastas, à luz dos relatórios por país do reexame da aplicação da política ambiental.

Conforme indicado nas cartas de missão da presidente Ursula von der Leyen, os comissários europeus devem visitar todos os Estados-Membros até meio do mandato, o que proporcionará uma oportunidade para reuniões a nível político, a fim de debater os esforços e as realizações nacionais na transição para uma economia mais circular.

A Comissão **aceita parcialmente a recomendação 2, alínea c)**.

A Comissão prosseguirá os seus esforços para completar as avaliações, sempre que esse prazo seja fixado pela legislação da UE. No entanto, as disposições jurídicas nem sempre estabelecem prazos

---

8 Número 54.

9 Comunicação «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação» (C/2016/8600, JO C 18 de 19.1.2017, p. 10).

10 Conferências circulares da UE | Iniciativa Cidades e Regiões Circulares

11 Página principal | Plataforma Europeia das Partes Interessadas na Economia Circular

para a conclusão das avaliações. Por exemplo, o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva-Quadro Resíduos não estabelece um prazo explícito para a avaliação de um plano de execução revisto apresentado por um Estado-Membro que pretenda adiar determinadas metas em matéria de resíduos.

A Comissão está determinada a colmatar as lacunas jurídicas na legislação em matéria de resíduos no contexto da próxima avaliação da Diretiva-Quadro Resíduos, prevista para 2029[12].

O artigo 13.º da diretiva que altera a Diretiva-Quadro Resíduos insere o artigo 41.º-A: «Até 31 de dezembro de 2029, a Comissão avalia a presente diretiva e a Diretiva 1999/31/CE. [...] A Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as conclusões dessa avaliação. Se for caso disso, o relatório é acompanhado de uma proposta legislativa.»

Recomendação 3 — Avaliar a viabilidade da harmonização das taxas sobre a deposição em aterro e a incineração a nível da UE

A Comissão deve avaliar os custos, os benefícios e a viabilidade da introdução e/ou harmonização de taxas adequadas sobre a deposição em aterro e a incineração em toda a UE.

Prazo de execução: quarto trimestre de 2026.

A Comissão **aceita parcialmente a recomendação 3**.

A Comissão reconhece que os impostos/taxas sobre a deposição em aterro e a incineração podem ser uma forma de aplicar o princípio do poluidor-pagador, incentivando práticas circulares em fases mais elevadas da hierarquia dos resíduos.

Embora possa avaliar os custos e benefícios da introdução e/ou harmonização dos impostos sobre a deposição em aterro e a incineração em toda a UE, a Comissão observa que a adoção de legislação harmonizada em matéria de tributação dos aterros e da incineração exige o acordo unânime de todos os Estados-Membros no Conselho da União Europeia. Por conseguinte, para dar resposta a esta recomendação, a Comissão teria de contar com o forte apoio dos Estados-Membros neste processo.

No âmbito da preparação do ato legislativo sobre economia circular, a Comissão tenciona avaliar vários instrumentos económicos, incluindo vários mecanismos de fixação de preços, como impostos ou taxas, no domínio da deposição em aterro e da incineração.

Neste contexto, poderá ser considerada uma análise preliminar dos custos e benefícios dos impostos sobre a deposição em aterro e a incineração. Poderá ser realizada uma análise mais aprofundada no contexto da avaliação da Diretiva Aterros, a realizar até 31 de dezembro de 2029, e sugere-se que a data prevista de execução seja alinhada com o prazo.

[12] *Nos termos do artigo 13.º da diretiva que altera a Diretiva-Quadro Resíduos, que insere o artigo 41.º-A: «Até 31 de dezembro de 2029, a Comissão avalia a presente diretiva e a Diretiva 1999/31/CE. [...] A Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as conclusões dessa avaliação. Se for caso disso, o relatório é acompanhado de uma proposta legislativa.»*