

PRINCÍPIOS DAS DIRETIVAS EUROPÉIAS SOBRE "EMBALAGENS E RESÍDUOS DE EMBALAGENS" - DIRETIVA 94/62/CE E SUAS ATUALIZAÇÕES

Guilherme de Castilho Queiroz
Pesquisador CETEA/ITAL

Neste momento em que o Brasil volta a discutir uma Política Nacional de Resíduos Sólidos o conhecimento de experiências internacionais contribui para ampliar a visão sobre essa questão. A Diretiva da União Européia 94/62/CE sobre embalagens e resíduos de embalagens é, sem dúvida, uma delas.

A Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e Conselho da União Européia foi publicada em 20 de dezembro de 1994 e, em 11 de fevereiro de 2004, incluiu algumas alterações/considerações da Diretiva 2004/12/CE. Estas Diretivas Européias contemplam diversos Princípios que são descritos ao longo de sua introdução, como:

- A gestão das embalagens e resíduos de embalagens exige que se estabeleçam sistemas de retorno, coleta e valorização nos Estados-membros; que esses sistemas devem ser abertos à participação de todas as partes interessadas e concebidos de forma a evitar a discriminação contra produtos importados, entraves ao comércio ou distorções de concorrência e a garantir um rendimento ótimo das embalagens e resíduos de embalagens.
- A redução dos resíduos é uma condição necessária para o crescimento sustentável e a melhor forma de evitar a produção de resíduos de embalagens é reduzir a massa total de embalagens.
- A gestão de embalagens e resíduos de embalagens inclui: como primeira prioridade, a prevenção da produção de resíduos de embalagens e; como objetivos fundamentais, a reutilização de embalagens e a reciclagem e outras formas de valorização dos resíduos de embalagens e, por conseguinte, a redução da disposição final de tais resíduos.
- A prevenção da produção de resíduos de embalagens deve ser realizada por meio de medidas adequadas, incluindo iniciativas tomadas nos Estados-membros de acordo com os objetivos da Diretiva, assim como: incentivar o uso de sistemas de reutilização de embalagens; a reciclagem deve constituir uma parte importante da valorização, principalmente para reduzir o consumo de energia e de matérias-primas primárias e a disposição final de resíduos; e a valorização energética constitui um meio eficaz de valorização dos resíduos de embalagens. Na expectativa de resultados científicos e tecnológicos em matéria de processos de valorização, deve-se optar, de preferência, pela reutilização e pela reciclagem (preferíveis em termos de impacto ambiental). Por este motivo, devem ser criados, nos Estados-membros, sistemas que garantam a recuperação de embalagens usadas e/ou de resíduos de embalagens e que as análises do ciclo de vida (ACV) devem ser utilizadas para justificar uma hierarquia bem definida entre embalagens reutilizáveis, recicláveis e valorizáveis.
- É necessário limitar a presença de metais nocivos e de outras substâncias nas embalagens, tendo em conta o seu impacto no ambiente (nomeadamente, a sua provável presença nas

emissões ou nas cinzas quando as embalagens são incineradas ou nos resíduos de lixiviação quando da sua disposição em aterros): sendo necessário, como primeiro passo para reduzir a toxicidade dos resíduos de embalagens, impedir a adjução destes metais pesados nocivos nas embalagens ou controlar o impedimento de fugas desses elementos para o ambiente.

- Para atingir um elevado grau de reciclagem e evitar problemas de ordem sanitária e de segurança para quem recolhe ou manipula resíduos de embalagens, é fundamental que esses resíduos sejam: triados na origem e apoiados pela criação de normas europeias relativas aos requisitos essenciais.
- Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, baseando-se em relatórios da Comissão, devem analisar a experiência prática adquirida nos Estados-membros com o cumprimento dos referidos objetivos.
- As medidas previstas na Diretiva supõem o desenvolvimento de capacidades de valorização e reciclagem e de mercado, ou seja, canais de comercialização para os materiais de embalagem reciclados.
- Consumidor desempenha um papel-chave na gestão das embalagens e resíduos de embalagens e deve, portanto, ser convenientemente informado a fim de alterar as suas atitudes e comportamentos.
- É essencial que todos os que estiverem envolvidos na produção, utilização, importação e distribuição de embalagens e produtos embalados se tornem mais conscientes de que as embalagens se transformam em resíduos e que, de acordo com o princípio do poluidor-pagador, assumam a responsabilidade por esses resíduos; que a elaboração e execução das medidas previstas na Diretiva devem envolver e exigir a estreita cooperação de todos os parceiros num espírito de responsabilidade partilhada.

Após esta importante base de Princípios, a Diretiva define em seus “Artigos” os requisitos técnicos e legais (Notificação, Obrigação de apresentar relatórios, Liberdade de colocação no mercado, Adaptação ao progresso científico e técnico, Medidas específicas, Processo do comitê, Transposição para o direito nacional etc.), sendo que os mais técnicos são resumidamente apresentados a seguir.

Objetivo

Harmonizar as diferentes disposições e medidas dos Estados-membros relativas à gestão das embalagens e dos resíduos de embalagens a fim de: por um lado, evitar ou reduzir o seu impacto no ambiente; por outro lado, assegurar o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na União Europeia.

Escopo

A Diretiva abrange todas as embalagens colocadas no mercado da Comunidade. As embalagens desempenham uma função social e econômica fundamental e, portanto, as medidas previstas na Diretiva devem ser aplicadas sem prejuízo de quaisquer outras disposições legislativas em matéria de higiene, saúde e segurança do consumidor.

Definições

As definições vão desde a de embalagem (englobando primária, secundária, terciária), incluindo os artigos descartáveis etc., até as dos termos já definidos na Diretiva 75/442/CEE de 1975 relativa a resíduos como, por exemplo, de valorização que é “qualquer das operações aplicáveis previstas no anexo II.B da respectiva Diretiva 75/442/CEE”. São importantes definições uma vez que normalizam termos e quesitos como “a disposição em aterros não pode ser considerada como forma de reciclagem orgânica – compostagem ou biometanização”.

Prevenção

Os Estados-membros devem assegurar que, para além das medidas preventivas contra a geração de resíduos de embalagens, sejam tomadas outras medidas preventivas, como, introduzir a responsabilidade do produtor de reduzir ao mínimo o impacto ambiental das embalagens. A Comissão deve apresentar propostas de medidas destinadas a reforçar e complementar a aplicação dos requisitos essenciais e a assegurar que as novas embalagens só sejam introduzidas no mercado se o produtor tiver tomado todas as medidas para minimizar o seu impacto ambiental sem comprometer as funções essenciais da embalagem.

Reutilização

Qualquer operação pela qual uma embalagem, concebida e projetada para perfazer um número mínimo de viagens ou rotações no seu ciclo de vida, é cheia de novo, com ou sem apoio de produtos auxiliares presentes no mercado que permitam o novo enchimento da própria embalagem (por exemplo, refil), ou reutilizada para o mesmo fim para que foi concebida. As embalagens reutilizadas passarão a ser resíduo de embalagens ao final de sua vida útil.

Valorização e Reciclagem

Até 30 de junho de 2008, devem ser valorizados ou incinerados em instalações de incineração de resíduos com recuperação de energia entre, no mínimo, 50 % e, no máximo, 65 % em peso dos resíduos de embalagens. Até 31 de dezembro de 2008 estas metas sobem para, no mínimo, 60 % em peso dos resíduos de embalagens.

Até 30 de junho de 2001, devem ser reciclados entre, no mínimo, 25 % e, no máximo, 45 % em peso da totalidade dos materiais de embalagem contidos nos resíduos de embalagens, com 15 %, no mínimo, em peso, para cada material de embalagem. Até 31 de dezembro de 2008 estas metas sobem para, no mínimo, 55 % e, no máximo, 80 % em peso dos resíduos de embalagens, sendo que, devem ser alcançados os seguintes objetivos mínimos de reciclagem para os materiais contidos nos resíduos de embalagens: 60 % em peso para o vidro; 60 % em peso para o papel e cartão; 50 % em peso para os metais; 22,5 % em peso para os plásticos, contando exclusivamente o material que for reciclado sob a forma de plásticos; 15 % em peso para a madeira.

Os resíduos de embalagens exportados para fora da Comunidade, apenas contarão para o cumprimento das obrigações e metas se houver provas suficientes de que a operação de valorização e/ou reciclagem teve lugar em circunstâncias equivalentes às prescritas pela legislação comunitária na matéria.

Se necessário, os Estados-membros devem: incentivar a valorização energética quando, por razões ambientais e de custos/benefícios, esta for preferível à reciclagem dos materiais e fomentar a utilização dos materiais obtidos com a reciclagem dos resíduos de embalagens no fabrico de embalagens e outros produtos (melhorando as condições de comercialização desses materiais e revendo a legislação em vigor que proíbe a utilização desses materiais).

Até 31 de Dezembro de 2007, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia devem definir os objetivos quantitativos para a terceira fase de cinco anos entre 2009 e 2014, com base na experiência adquirida nos Estados-membros, a fim de atingir as metas estabelecidas e nas conclusões de trabalhos de investigação científica e de técnicas de avaliação, como ACV e análises de custos-benefícios. Este processo deve ser repetido, posteriormente, de cinco em cinco anos. Os Estados-membros publicarão as medidas e metas, que devem ser objeto de uma campanha de informação do público e dos operadores económicos.

Cada Estado-membro contemplará questões relativas à: encorajamento da reutilização e, em particular, a comparação entre os custos e os benefícios da reutilização e os da reciclagem; responsabilidade do produtor, incluindo os respectivos aspectos financeiros e esforços no sentido

de reduzir mais e, sendo o caso, acabar por eliminar progressivamente os metais pesados e outras substâncias perigosas das embalagens até 2010.

Em virtude da sua situação específica, a Grécia (elevado número de pequenas ilhas), a Irlanda (existência de zonas rurais e montanhosas) e Portugal (atual baixo nível de consumo de embalagens) devem cumprir os objetivos fixados até 31 de dezembro de 2011.

Sistema de recuperação, coleta e valorização

Os Estados-membros, a fim de atingir os objetivos definidos na Diretiva, tomarão as medidas necessárias para assegurar a criação de sistemas que garantam: a recuperação e/ou a coleta das embalagens usadas, dos resíduos de embalagens provenientes do consumidor ou de qualquer outro utilizador final e do fluxo de resíduos, de forma a canalizá-los para as soluções alternativas de gestão mais adequadas e a reutilização ou valorização, incluindo a reciclagem das embalagens e/ou dos resíduos de embalagens recolhidos.

Marcação e sistema de identificação

Para facilitar a coleta, reutilização e valorização, incluindo a reciclagem, as embalagens devem indicar a natureza do(s) material(is) de embalagem utilizado(s), para permitir a sua identificação e classificação pelo setor interessado (vide formas de identificação na Decisão 97/129/CE da Comissão).

Requisitos essenciais

Os Estados-membros devem garantir que só possam ser colocadas no mercado embalagens que preencham todos os requisitos essenciais enunciados na Diretiva.

Normalização

A Comissão promoverá a elaboração de Normas Europeias (QUADRO 1 – Exemplos de Normas do Comitê Europeu de Normalização, relacionadas à Diretiva 94/62/CE) relativas a:

- critérios e metodologias para estudos de ACV da embalagem;
- métodos de medição e verificação da presença de metais pesados e de outras substâncias perigosas na embalagem e sua libertação no ambiente a partir de embalagens e resíduos de embalagens;
- critérios referentes à existência de um teor mínimo de material reciclado nas embalagens, para tipos específicos de embalagens;
- critérios a adotar quanto aos métodos de reciclagem;
- critérios a adotar quanto aos métodos de compostagem e ao composto produzido e;
- critérios a adotar quanto à marcação das embalagens.

QUADRO 1 - Normas do Comitê Europeu de Normalização relacionadas à Diretiva 94/62/CE.

EN 13427:2004 Embalagem - requisitos para o uso de Normas Europeias na área de embalagens e resíduos de embalagens:

- EN 13428:2004 Embalagem - requisitos específicos para fabricação e composição: prevenção por redução na fonte.

- EN 13429:2004 Embalagem – reutilização.

- EN 13430:2004 Embalagem - requisitos para a recuperação da embalagem pela reciclagem do material.

- EN 13431:2004 Embalagem - requisitos para a recuperação da embalagem na forma de recuperação energética, incluindo especificação do poder calorífico inferior mínimo.

- EN 13432:2000 Embalagem - requisitos para a recuperação da embalagem através da biodegradação e compostagem - esquema de teste e critério de avaliação do aceite final da embalagem.

Níveis de concentração de metais pesados nas embalagens

Os Estados-membros assegurarão que a soma dos níveis de concentração de chumbo, cádmio, mercúrio e cromo hexavalente presentes nas embalagens ou nos componentes de embalagens não exceda os seguintes valores: 600 ppm em peso, após 30/06/1998; 250 ppm em peso, após 30/06/1999 e; 100 ppm em peso, após 30/06/2001, ou seja, na atualidade.

Sistemas de informação

Os Estados-membros devem tomar as medidas necessárias para garantir a criação de bases de dados relativos às embalagens e resíduos de embalagens, caso ainda não existam, de modo a permitir que tanto eles como a Comissão acompanhem o cumprimento dos objetivos da Diretiva.

Informação para os utilizadores de embalagens

Os Estados-membros tomarão medidas para assegurar que todos os utilizadores de embalagens, em especial os consumidores, disponham das informações necessárias sobre: o sistema de recuperação, coleta e valorização de que dispõem; a possibilidade de contribuírem para reutilização, valorização e reciclagem de embalagens e resíduos de embalagens e o significado das marcações nas embalagens existentes no mercado.

Planos de Gestão

Para realizar os objetivos e as medidas previstos na Diretiva, os Estados-membros devem incluir nos planos de gestão de resíduos (exigidos na Diretiva 75/442/CEE) um capítulo específico sobre gestão de embalagens e resíduos de embalagens.

Instrumentos Econômicos

O Conselho deve adotar instrumentos econômicos destinados a promover o cumprimento dos objetivos da Diretiva. Na falta dessas medidas, os Estados-membros podem adotar medidas destinadas a cumprir esses objetivos, de acordo com os princípios que regulam a política de meio ambiente da Comunidade, designadamente o princípio do «poluidor-pagador» (QUADRO 2 – definição de poluidor-pagador segundo a Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa a resíduos). Os Estados-membros fomentarão campanhas de informação e conscientização dos consumidores.

QUADRO 2 - Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa a resíduos.

«Poluidor-pagador»:

Os custos da disposição dos resíduos, deduzida a sua eventual valorização, devem ser suportados:

- pelo detentor que remete os resíduos a um coletor ou a uma das empresas de tratamento, armazenamento ou depósito dos resíduos;

- e/ou pelos detentores anteriores ou pelo produtor do produto gerador de resíduos.

Sendo «detentor»:

O produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou coletiva que tem os resíduos na sua posse.

Em 09 de março de 2005, pela Diretiva 2005/20/CE, também foram incluídos na Diretiva 94/62/CE os Estados-membros cuja adesão à União Européia foi feita nos termos do Tratado de Adesão de 16 de Abril de 2003, sendo que estes podem postergar o cumprimento das metas até uma data de sua própria escolha, a qual não deve ultrapassar as datas de 31 de dezembro de 2012 no que diz respeito à República Checa, à Estônia, ao Chipre, à Lituânia, à Hungria, à Eslovênia e à Eslováquia, 31 de dezembro de 2013 no que diz respeito à Malta, 31 de dezembro de 2014 no que diz respeito à Polônia e 31 de dezembro de 2015 no que diz respeito à Letônia.