



Bruxelas, 1.7.2014
COM(2014) 445 final

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

**OPORTUNIDADES PARA GANHOS DE EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS
RECURSOS NO SETOR DA CONSTRUÇÃO**

OPORTUNIDADES PARA GANHOS DE EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS NO SETOR DA CONSTRUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

A construção e utilização de edifícios na UE representa cerca de metade de toda a nossa extração de materiais¹ e do nosso consumo de energia² e cerca de um terço da água que consumimos³. O setor gera também cerca de um terço de todos os resíduos⁴ e está associado a pressões ambientais que surgem em diferentes fases do ciclo de vida de um edifício, incluindo o fabrico de produtos de construção, a construção, utilização e renovação dos edifícios e a gestão dos resíduos da construção.

Os principais objetivos da presente iniciativa são a promoção de uma utilização mais eficiente dos recursos consumidos nos edifícios comerciais, residenciais e públicos construídos de raiz ou renovados e a redução dos seus impactos ambientais globais ao longo de todo o ciclo de vida. A utilização dos recursos é determinada em grande parte pelas decisões de projeto e pela escolha dos materiais de construção. A fim de garantir ganhos de eficiência na utilização dos recursos, os projetistas, fabricantes, contratantes, autoridades e utilizadores precisam de informações fiáveis e utilizáveis para o seu processo de tomada de decisões. A presente iniciativa tenta dar resposta a este défice de informação, propondo um conjunto de indicadores claramente definidos e quantificáveis para a avaliação do desempenho ambiental dos edifícios.

2. REDUZIR A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS NOS EDIFÍCIOS

O consumo de recursos e os impactos ambientais conexos ao longo do ciclo de vida de um edifício podem ser reduzidos através das seguintes medidas:

- Promover uma melhor conceção, que consiga equilibrar a utilização dos recursos com as necessidades e a funcionalidade dos edifícios e considere cenários para a respetiva demolição;
- Melhorar o planeamento dos projetos de modo a garantir uma maior utilização de produtos eficientes do ponto de vista dos recursos e da energia;
- Promover processos de fabrico de produtos de construção mais eficientes em termos de recursos, por exemplo através da utilização de materiais reciclados, da reutilização de materiais existentes e da utilização dos resíduos como combustível;
- Promover processos de construção e renovação mais eficientes em termos de recursos, por exemplo reduzindo os resíduos de construção e reciclando/reutilizando materiais e produtos de modo a enviar menores quantidades para aterro.

A reciclagem ou reutilização de materiais ou mesmo de produtos na sua totalidade é cada vez mais importante como meio para melhorar a utilização eficiente dos **materiais** e para evitar os impactos negativos associados à utilização de material virgem. No entanto, o saldo global depende em grande medida da existência de um sistema de reciclagem eficiente a nível local, regional ou nacional, que represente uma alternativa atraente e eficiente à deposição em aterro. A atratividade das alternativas de reciclagem é determinada pelas distâncias de

¹ COM(2011) 571

² COM(2007) 860

³ COM(2007) 414

⁴ Estudo «Management of CDW in the EU»: http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/2011_CDW_Report.pdf

transporte para os locais de reciclagem, pela obtenção do necessário grau de pureza dos materiais reciclados e pelos processos de reciclagem e de produção.

O consumo de **energia** na fase de utilização, devido ao aquecimento e à iluminação, é abrangido por regulamentação diversa da UE^{5,6,7,8}. A energia utilizada no fabrico de produtos de construção e nos próprios processos de construção é também um importante fator no impacto ambiental global de um edifício. Diversos estudos mostram que 5 a 10% de toda a energia consumida na UE se relaciona com a produção de produtos de construção⁹. Por outro lado, as emissões de gases com efeito de estufa associadas aos edifícios estão a aumentar¹⁰ e podem representar uma parte significativa das emissões totais desses gases. Para que os impactos ambientais sejam eficazmente resolvidos, deverá contemplar-se todo o ciclo de vida de um edifício. Se isso não acontecer, certos impactos poderão não ser considerados ou causar problemas adicionais noutras partes do ciclo de vida. Por exemplo, algumas soluções destinadas a melhorar a eficiência energética na fase de utilização de um edifício poderão tornar a posterior reciclagem mais difícil e mais cara.

Reduzir os custos ao longo do ciclo de vida

Os edifícios projetados e construídos de modo a reduzir os impactos ambientais ao longo do ciclo de vida permitem obter benefícios económicos diretos como a diminuição dos custos operacionais e de manutenção,^{11,12,13} uma depreciação mais lenta ou um maior valor dos ativos^{14,15}. Além disso, podem também gerar impactos sociais positivos, nomeadamente a nível da saúde e do aumento da produtividade. Atualmente, a maior parte dos edifícios certificados são edifícios comerciais e públicos de primeira linha (p. ex.: hotéis de prestígio e edifícios de escritórios) devido aos custos administrativos e de certificação adicionais, que deveriam ao invés ser vistos como benefícios a longo prazo. À medida que a sensibilização dos projetistas, fornecedores e fabricantes foi aumentando, os custos diminuíram, à medida que as cadeias de fornecimento se foram adaptando aos novos requisitos e práticas. Em França, um estudo realizado pela QUALITEL concluiu que o custo suplementar de construção de edifícios residenciais sustentáveis, em relação aos edifícios normais, passou de 10% em 2003 para menos de 1% atualmente¹⁶. Esta tendência foi também assinalada no Reino Unido¹⁷.

3. PARA UMA ABORDAGEM COMUM EUROPEIA DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO AMBIENTAL DOS EDIFÍCIOS

⁵ 2010/31/UE

⁶ 2012/27/UE

⁷ 2009/125/CE

⁸ 2010/30/UE

⁹ «Resource efficiency in the building sector», Ecorys and Copenhagen Resource Institute, Roterdão, maio de 2014 (http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/Resource_efficiency_in_the_building_sector.pdf) E «Energy use and environmental impacts of the Swedish building and real estate management sector», Toller, S. et al, Journal of Industrial Ecology, 2011, Vol. 15, Nr 3

¹⁰ «HQE Performance, Premières tendances pour les bâtiments neufs (Association HQE 2011)», ISBN 978954110107, E estudo sueco acima referido.

¹¹ Smart Market Report, (2013)

¹² http://www.worldgbc.org/files/8613/6295/6420/World_Green_Building_Trends_SmartMarket_Report_2013.pdf

¹³ Parker, J. (2012) *The Value of BREEAM*, Relatório do BSRIA

¹⁴ *The business case for green buildings*, (2013), <http://www.worldgbc.org/activities/business-case/>

¹⁵ *From obsolescence to resilience* - 2013, Jones Lang LaSalle, www.joneslanglasalle.co.uk

¹⁶ www.rehva.eu/publications-and-resources/hvac-journal/2013/012013/energy-efficiency-strategy-at-the-portfolio-of-a-property-owner/

¹⁷ Ana Cunha Cribellier, Responsável Desenvolvimento Internacional, QUALITEL – CERQUAL

Future of sustainable housing, KN5211 BRE, maio de 2013

Situação atual

O «Roteiro para uma Europa eficiente na utilização dos recursos»¹⁸ propunha que os edifícios fossem renovados e construídos com uma maior eficiência na utilização dos recursos, o que exigiria políticas que tomassem em consideração uma vasta gama de impactos ambientais ao longo de todo o ciclo de vida. A «Estratégia para a competitividade sustentável do setor da construção e das suas empresas»¹⁹ reiterava o facto de que a eficiência da utilização dos recursos constituía um dos principais desafios com que o setor se iria confrontar daqui até 2020. A estratégia indicava também que a Comissão iria «propor abordagens em matéria de reconhecimento mútuo e de harmonização dos diferentes métodos de avaliação existentes, também com vista a torná-los mais operacionais e acessíveis do ponto de vista económico para as empresas de construção, as companhias de seguros e os investidores».

Embora existam diversos instrumentos que têm impacto ao nível dos edifícios e dos produtos de construção, como a Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios²⁰, a Diretiva Eficiência Energética²¹, o Regulamento Produtos de Construção²², o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE²³, a Diretiva Emissões Industriais²⁴, a Diretiva-Quadro Resíduos²⁵ e a Diretiva Aterros²⁶, esses instrumentos estão centrados nos diferentes recursos e partes do ciclo de vida e, por enquanto, não estão concebidos de modo a assegurar uma abordagem total desse mesmo ciclo de vida.

A **nível nacional**, alguns Estados-Membros estão a preparar políticas relativas à informação sobre o ciclo de vida dos edifícios. Existe o risco de que os indicadores que venham a ser desenvolvidos acabem por ser divergentes, conduzindo a uma situação desnecessariamente complexa para as empresas. Por outro lado, o interesse atualmente existente nesta questão pode ser encarado como uma oportunidade para coordenar essas abordagens nacionais divergentes, desenvolver dados comparáveis e partilhar as melhores práticas. No contexto da sua comunicação sobre a competitividade sustentável do setor da construção²⁷, a Comissão apresentou propostas no sentido de melhorar o reconhecimento mútuo dos métodos de avaliação ambiental, por forma a oferecer novas oportunidades de negócio às pequenas e médias empresas (PME) do setor da construção.

Também no **setor privado**, o desempenho ambiental dos edifícios não é frequentemente avaliado de forma significativa através de regimes setoriais voluntários de certificação com critérios múltiplos. Menos de 1% dos edifícios na Europa são certificados através de regimes desse tipo²⁸. A utilização da certificação é dificultada pelos seus elevados custos e também pela incerteza sobre se o cliente final irá exigir uma avaliação desse tipo e, se for o caso, através de que regime em concreto. O facto de não estarem estabelecidos critérios de comparabilidade entre os diferentes regimes estabelecidos contribui também para aumentar a incerteza e a complexidade para as empresas.

¹⁸ COM(2011) 571

¹⁹ COM(2012) 433

²⁰ 2010/31/UE, para além do atual regime comum voluntário de certificação da UE para o desempenho energético dos edifícios não residenciais a construir, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 9, dessa diretiva,

²¹ 2012/27/UE

²² Regulamento 305/2011/UE

²³ 2003/87/CE

²⁴ 2010/75/UE

²⁵ 2008/98/CE

²⁶ 1999/31/CE

²⁷ COM(2012) 433

²⁸ «Resource efficiency in the building sector», Ecorys and Copenhagen Resource Institute, Roterdão, maio de 2014 (http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/Resource_efficiency_in_the_building_sector.pdf)

Em resumo, não existem dados, métodos e instrumentos fiáveis, comparáveis e baratos que permitam aos operadores analisar e aferir o desempenho ambiental das diferentes soluções. Assim sendo, é difícil assumir decisões significativas em relação aos riscos, às oportunidades de mercado e às prioridades internas de investimento. Os consumidores são prejudicados pela ausência de orientações adequadas sobre o modo de incorporar as considerações ambientais nas suas decisões de compra, o que dificulta o desenvolvimento de um clima de confiança no mercado. Até 79% dos entrevistados europeus afirmam que este seria um fator importante na sua decisão, se lhes fossem fornecidas informações²⁹.

Caminho a seguir — necessidade de dados objetivos e fiáveis

Para poderem atender aos aspetos ligados ao ciclo de vida dos edifícios, os profissionais do setor, os decisores e os investidores de toda a UE precisam de dispor de dados de base empírica, fiáveis, transparentes e comparáveis³⁰, que deverão por seu turno basear-se em indicadores claros de desempenho dos edifícios, que possam dar resposta às diferentes necessidades das entidades públicas e privadas.

Embora se admita que os diferentes regimes nacionais e setoriais possam ser ligeiramente divergentes nas suas abordagens (p. ex.: pela utilização de materiais específicos ou por considerações climáticas), deverá apesar de tudo tentar desenvolver-se um enquadramento comum com **indicadores-chave**, centrado nos aspetos mais essenciais dos impactos ambientais. Isso permitirá a comparabilidade e dará aos consumidores e decisores políticos um acesso mais facilitado a informações fiáveis e coerentes.

Um enquadramento único com indicadores-chave deverá:

- Facilitar a comunicação de informações aos profissionais e a um público não especializado;
- Fornecer dados fiáveis e comparáveis para os processos decisórios, abrangendo a totalidade do ciclo de vida dos edifícios;
- Permitir a definição de objetivos e metas claros, incluindo os limites dos sistemas, para o desempenho dos edifícios, que complementem a legislação europeia na matéria³¹;
- Aumentar a sensibilização para os benefícios dos edifícios sustentáveis entre os intervenientes do setor da construção, bem como entre os respetivos clientes privados e públicos, incluindo os utilizadores dos edifícios;
- Facilitar a efetiva transferência das boas práticas de um país para outro;
- Reduzir o custo envolvido na avaliação efetiva e na comunicação sobre o desempenho ambiental dos edifícios;
- Conferir às autoridades públicas acesso aos principais indicadores e a uma massa crítica de dados de base relevantes para as suas iniciativas políticas, incluindo os contratos públicos ecológicos;
- Alargar o mercado para edifícios sustentáveis a mais países do que apontam as tendências atuais e a outros segmentos do setor da construção de edifícios, como os edifícios não residenciais e, em última análise, o mercado residencial.

As vantagens para os profissionais do setor da construção (incluindo PME) são:

²⁹ Flash Eurobarómetro 367 - TNS Political & Social (julho de 2013)

³⁰ Recomendação 2013/179/UE da Comissão sobre a utilização de métodos comuns para a medição e comunicação do desempenho ambiental ao longo do ciclo de vida de produtos e organizações

³¹ Apoiar o futuro desenvolvimento de critérios para a construção de cidades sustentáveis, como descrito no 7.º Programa de Ação em matéria de ambiente, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0171:0200:PT:PDF>

- Os arquitetos, projetistas, fabricantes de produtos de construção, construtores, promotores e investidores poderão beneficiar de vantagens competitivas com base no desempenho ambiental;
- Os fabricantes de produtos de construção só terão de fornecer em relação aos seus produtos a informação necessária para a avaliação dos edifícios, num formato único, o que resultará numa redução dos custos³²;
- Os arquitetos e construtores beneficiarão de uma maior informação tanto ao nível dos produtos como dos edifícios, bem como de uma redução dos custos da incorporação dos aspetos de sustentabilidade³³Esse processo;
- Os promotores imobiliários terão mais facilidade na comparação do desempenho dos projetos³⁴;
- Os investidores, os proprietários e as seguradoras ficarão em posição de afetar da melhor maneira o seu capital e de integrar os riscos ambientais nas suas decisões.

Caminho a seguir — escolha de indicadores fiáveis

Em colaboração com as partes interessadas, a Comissão irá desenvolver um enquadramento com indicadores-chave, incluindo os respetivos métodos subjacentes, a utilizar para a avaliação do desempenho ambiental dos edifícios ao longo do respetivo ciclo de vida. Com base nas políticas atualmente em vigor³⁵ a nível nacional e da UE, e sem antecipar os resultados dos trabalhos que vierem a ser desenvolvidos, este processo deverá no mínimo incidir na investigação das seguintes áreas³⁶:

- Utilização total de energia, incluindo a energia necessária ao funcionamento dos edifícios³⁷ (com base na legislação vigente) e a energia incorporada nos produtos e processos de construção
- Utilização dos materiais e impacto ambiental incorporado³⁸

³² Muitas vezes vêm-se obrigados a fazê-lo de múltiplas formas, o que implica um custo significativo. Isso mesmo foi confirmado pelas organizações Construction Products Europe, Glass for Europe e Eurima. Ver também Pacheco-Torgal F. et al., *Eco-efficient construction and building materials*, Woodhead Publishing Ltd, 2013, ISBN 0857097679

³³ Esse processo deverá ainda ser complementado por ferramentas de modelação e pela orientação das atividades de projeto à luz da função e do desempenho de um edifício, com reflexos ao nível do projeto, da escolha dos materiais, etc. Atualmente, esses instrumentos só têm em conta os aspetos ambientais de forma muito limitada, situação que poderia mudar se esses aspetos fossem integrados no desenvolvimento dos referidos instrumentos e se fossem eliminadas as incertezas quanto à forma de avaliar e comunicar o desempenho ambiental.

³⁴ Os promotores imobiliários utilizam diferentes sistemas de certificação, já que aquilo que os seus clientes procuram vai evoluindo com o tempo.

³⁵ Centro de Dados sobre os Resíduos
(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/waste/introduction>);

Centro de dados sobre os Recursos Naturais(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/data_centre_natural_resources/introduction);

Painel de Avaliação da Eficiência na Utilização dos Recursos
(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard);

Plataforma Europeia de Avaliação ao Longo do Ciclo de Vida (<http://eplca.jrc.ec.europa.eu/>)

³⁶ A consulta pública organizada em relação a esta iniciativa abrangeu essas áreas. O conforto dos interiores não estava incluído na consulta, mas foi um aspeto salientado pelas partes interessadas.

³⁷ Embora a fase de utilização dependa da conceção e construção, bem como do comportamento dos ocupantes, este último elemento não é prioritário no quadro da presente iniciativa.

³⁸ Quando apropriado, tomando também em consideração a utilização dos chamados elementos infraestruturais «verdes», como telhados ou paredes com cobertura vegetal, COM(2013)249, http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm

- Durabilidade dos produtos de construção
- Conceção tendo em conta a futura demolição
- Gestão dos resíduos de construção e de demolição (RCD)
- Teor de material reciclado nos materiais de construção
- Possibilidades de reciclagem e reutilização dos materiais e produtos de construção
- Água utilizada pelos edifícios³⁹
- Intensidade de utilização dos edifícios (principalmente públicos, contemplando por exemplo a questão da flexibilidade funcional para diferentes utilizadores a diferentes horas do dia)⁴⁰
- Conforto dos interiores

Tendo em conta a grande diversidade dos edifícios existentes na UE, bem como as diferenças entre construir um novo edifício ou renovar um edifício existente, o enquadramento não abrangerá todos os aspetos do desempenho ambiental, mas incluirá os indicadores identificados no seguimento da consulta das partes interessadas como tendo o maior impacto ambiental na UE.

Caminho a seguir — desenvolvimento do enquadramento

O enquadramento com indicadores-chave e os respetivos métodos subjacentes irão também:

- Apresentar orientações relativas à sua execução, em especial requisitos em matéria de qualidade e fiabilidade dos dados, incentivando a verificação por terceiros;
- Incluir as necessárias orientações para a utilização dos indicadores;
- Sugerir parâmetros de referência para o desempenho ambiental dos edifícios, para além da eficiência energética;
- Permitir a tradução dos indicadores técnicos em informações úteis para a comunidade financeira, sempre que necessário.

O enquadramento deverá ser flexível, de modo a poder ser integrado nos sistemas de avaliação já existentes, em novos sistemas de avaliação ou utilizado isoladamente. Deverá ser suficientemente rigoroso para desencadear melhorias de desempenho e permitir a comparação entre edifícios.

O enquadramento com indicadores-chave, associado a uma recolha e partilha de dados eficazes, será aprovado em cooperação com as partes interessadas e os Estados-Membros. O processo demorará cerca de dois anos e envolverá períodos de consulta com as partes interessadas, a fim de garantir uma participação adequada. Basear-se-á em parte em trabalhos que já estão em curso, nomeadamente no âmbito da Norma EN15978⁴¹, bem como em regimes de certificação setoriais voluntários para os edifícios, incluindo os trabalhos da

³⁹ Ver a nota de rodapé supra sobre a utilização de energia.

⁴⁰ Adaptação da necessidade de um maior parque construído (p. ex.: reutilizar edifícios vazios em vez de construir novos edifícios, utilizar um mesmo edifício para diversos fins, construir edifícios adaptáveis à luz da evolução das suas funções ou das necessidades)

⁴¹ <http://www.en-standard.eu/csn-en-15978-sustainability-of-construction-works-assessment-of-environmental-performance-of-buildings-calculation-method/>

Sustainable Building Alliance⁴², mas também em projetos de investigação relevantes⁴³ e noutros trabalhos em curso a nível internacional.

A intenção é que o enquadramento possa ser utilizado no processo de tomada de decisões em diferentes fases, mas também a diferentes níveis do processo de elaboração das políticas a aplicar. Por conseguinte, o enquadramento deverá prever:

- A respetiva inclusão como módulo em sistemas de avaliação, junto com os grandes conjuntos de indicadores respetivos; ou
- Uma utilização autónoma, inicialmente como solução de preço acessível para edifícios não residenciais e, numa segunda fase, com base na experiência adquirida, também para edifícios residenciais.

4. PARA UM MELHOR FUNCIONAMENTO DO MERCADO DOS MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO RECICLADOS

O enquadramento dará especial atenção ao aumento da utilização de materiais reciclados e à redução dos resíduos de construção e demolição (RCD). Os RCD representam até um terço do total dos resíduos produzidos na UE⁴⁴. Grande parte dos RCD são recicláveis, mas com exceção de alguns Estados-Membros, que reciclam até 90% desses materiais, a recuperação média na UE27 é ligeiramente inferior a 50%^{45,46}.

A reciclagem dos RCD poderá trazer benefícios significativos em matéria de utilização dos recursos e de ambiente. No que respeita aos metais, por exemplo, poderá conseguir-se uma redução global dos impactos equivalentes a mais de 90% do alumínio e cobre utilizados e a cerca de 15% das ligas de aço mais leves⁴⁷. O betão é o material mais utilizado nos edifícios, pelo que a sua reciclagem permitirá reduzir o esgotamento dos recursos naturais e a deposição de resíduos em aterro. O betão pode muitas vezes ser reciclado nos próprios locais da demolição ou construção ou junto a zonas urbanas onde possa ser reutilizado, reduzindo assim a necessidade de transporte com as consequentes poupanças em termos de custos e de emissões⁴⁸.

A reciclagem poderá também permitir poupanças de outros materiais. No caso do vidro plano (usado em janelas, etc.), uma tonelada de material reciclado traduz-se numa poupança de 1 200 kg de material virgem, 25% de energia e 300 kg de emissões de CO₂ (diretamente ligadas ao processo de fusão)⁴⁹. No caso da lâ de vidro reciclada, as poupanças possíveis em termos de energia e de CO₂ atingem uma ordem de grandeza semelhante⁵⁰. Para a lâ de rocha, os ganhos poderão ser da ordem de 5% no que diz respeito ao consumo de energia e das emissões conexas⁵¹. Quanto ao gesso, as avaliações do ciclo de vida mostram tipicamente reduções do potencial de aquecimento global, da toxicidade humana e da eutrofização de

⁴² <http://sballiance.org/>

⁴³ Nomeadamente os projetos SuPerBuildings (<http://cic.vtt.fi/superbuildings/>) e OPEN HOUSE (http://www.openhouse-fp7.eu/about_project/related_projects) do 7.º PQ

⁴⁴ Estudo «Management of CDW in the EU»:

http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/2011_CDW_Report.pdf

⁴⁵ Aplicação da legislação da UE em matéria de resíduos para um crescimento verde, DG ENV (2011)

⁴⁶ Gestão dos RCD na UE http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/2011_CDW_Report.pdf

⁴⁷ OVAM Ecolizer 2.0 Ecodesign Tool http://www.ecodesignlink.be/images/filelib/EcolizerEN_1180.pdf

⁴⁸ The Cement Sustainability Initiative, World Business Council for Sustainable Development, ISBN 987-3-940388-49-0

⁴⁹ Glass for Europe, http://www.glassforeurope.com/images/cont/187_987_file.pdf

⁵⁰ EURIMA

⁵¹ EURIMA

cerca de 4-5% na produção de uma placa com 25% de conteúdo reciclado, em vez de partir exclusivamente de matérias-primas virgens⁵².

Para além dos benefícios ambientais, também os fabricantes poderão beneficiar de oportunidades económicas com a utilização de material reciclado. A título de exemplo, a indústria de vidro plano da UE considera que o preço de mercado do vidro reciclado poderá atingir cerca de 60-80 EUR/tonelada, valor esse que se encontra suficientemente abaixo dos 90 EUR/tonelada necessários para concorrer com o material virgem. No caso do vidro, existirá portanto frequentemente um benefício económico para os fabricantes na utilização de material reciclado. No entanto, a procura de material reciclado no mercado raramente é coberta.

A reciclagem dos materiais resulta num aumento do emprego nos processos de desmantelamento, triagem e reciclagem dos materiais de construção. Normalmente estarão em causa postos de trabalho locais, o que permitirá criar oportunidades de emprego em toda a Europa.

Apesar dos potenciais benefícios económicos e ambientais significativos da reciclagem de RCD, grande parte desses resíduos continuam a ser depositados em aterro ou utilizados como material de enchimento (enchimento de espaços vazios no seguimento de atividades de construção ou de escavações). Atualmente, são principalmente os metais que são reciclados, devido ao seu elevado valor e à existência de mercados para esses produtos.

A reciclagem de muitos outros RCD confronta-se frequentemente com entraves decorrentes de duas deficiências de mercado distintas: o custo dos prejuízos ambientais não é internalizado nos custos de deposição em aterro nem no custo dos materiais virgens, o que pode resultar em preços mais elevados para o material reciclado do que para o material virgem; e existem incentivos divergentes na cadeia de valor dos RCD, onde os custos de desmantelamento, separação e tratamento dos resíduos são principalmente suportados na fase de demolição, enquanto os benefícios da utilização dos materiais reciclados só surgem geralmente na fase de produção. Estas deficiências do mercado, juntamente com as lacunas da infraestrutura de gestão de resíduos num grande número de Estados-Membros, impedem o investimento em operações de desmantelamento e separação, pelo que a deposição em aterro ou a utilização para enchimento continuam a ser as alternativas preferidas. Assim, as empresas de demolição enfrentam incertezas na procura, embora o preço dos materiais reciclados possa garantir lucros aos respetivos fabricantes. Os mercados não conseguem economias de escala e a quantidade de materiais reciclados fornecida não corresponde à potencial procura das empresas de produtos de construção. Em certos casos, continuam a não existir tecnologias que permitam obter materiais reciclados que preenchem todos os requisitos técnicos, de segurança e de proteção do ambiente aplicáveis aos produtos de construção. Além disso, por vezes não existem procedimentos de certificação adequados que atestem que esse material reciclado cumpre todos os requisitos necessários.

A Comissão investigará formas de ultrapassar esses obstáculos sistémicos. Embora a revisão das diferentes normas da legislação europeia referente aos resíduos vise continuar a simplificação do acervo legislativo nesse setor e assegurar a coerência entre os diferentes atos legislativos, a presente comunicação analisa eventuais medidas políticas para fomentar a criação de mercados para os materiais reciclados obtidos a partir de RCD. A revisão da legislação em matéria de resíduos e as medidas aqui apresentadas são portanto complementares, na medida em que o sucesso na criação de mercados para os materiais reciclados contribuirá naturalmente para reforçar a aplicação das diferentes normas

⁵² WRAP Technical report, *Life cycle assessment of plasterboard*, abril de 2008, 1-84405-378-4

legislativas neste domínio. Esse fator poderá desempenhar um importante papel, tendo em conta que a Comissão Europeia tem a intenção de avaliar a viabilidade da imposição de maiores restrições à deposição em aterro de RCD.

Neste contexto, as melhores práticas mostram que alguns Estados-Membros conseguiram desviar os RCD dos aterros e da utilização como enchimento e aumentar a sua reciclagem. A adoção de políticas orientadas que combinem instrumentos de mercado e medidas regulamentares permite obter benefícios particularmente visíveis⁵³.

5. RESUMO DAS CONCLUSÕES

Embora o interesse em melhorar a eficiência na utilização dos recursos no setor da construção seja crescente a nível nacional e da UE, a existência de diferentes abordagens a nível nacional, tanto em termos públicos como privados, está a contribuir para um aumento da complexidade do ambiente de trabalho para todas as partes interessadas. A ausência de objetivos, indicadores e dados comuns e a falta de reconhecimento mútuo das diferentes abordagens poderá anular em pouco tempo os progressos realizados até ao momento e conduzir a distorções no mercado interno para os profissionais das áreas do planeamento, da conceção, da construção e da indústria transformadora.

Assim, a Comissão convida as partes interessadas (em particular autoridades públicas, parceiros sociais, investidores, seguradoras, arquitetos, empreiteiros, empresas de demolição, fabricantes, empresas de reciclagem e prestadores de regimes de avaliação) a:

- Discutir os objetivos e indicadores para a avaliação da sustentabilidade dos edifícios (2014-2015);
- Debater a execução prática de um enquadramento com indicadores-chave (2014-2015);
- Contribuir para o desenvolvimento desse enquadramento (2015-2016).

Além disso, a Comissão irá:

- Promover o intercâmbio das melhores práticas e colaborar com os Estados-Membros na elaboração de medidas para:
 - desviar os RCD da deposição em aterro e da utilização como material de enchimento, quer aumentando os encargos nesses casos quer através de medidas regulamentares;
 - na medida do apropriado, integrar os custos ambientais externos no preço dos materiais virgens para produtos de construção, a fim de estimular uma maior utilização de matérias-primas secundárias.
- Explorar opções para medidas que permitam assegurar que os materiais reciclados preenchem os necessários requisitos de qualidade e segurança, através da normalização e certificação;
- Explorar o modo como a definição de parâmetros de referência para o teor em matérias recicladas nos produtos de construção e edifícios poderá incentivar a procura

⁵³ Del Rio Merino, M., Gracia, P. I., Azevedo, I. S. W. (2010) *Sustainable construction: CDW reconsidered*. Waste Management and Research. 28: 118-129. DOI: 10.1177/0734242X09103841 e caso do Reino Unido (p.170)
http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/annexes_phasing_out_env_harmful_subsidies.pdf

de materiais reciclados. Inicialmente, a atenção será centrada nos materiais prioritários (p. ex.: o betão, devido ao seu elevado volume, e os isolamentos térmicos, dada a grande quantidade de energia necessária à sua produção), alargando-se depois progressivamente a todos os RCD recicláveis. Os padrões de referência e objetivos a atingir poderão ser promovidos nomeadamente através da respetiva inclusão nos contratos públicos ecológicos, bem como em sistemas de gestão ambiental a aplicar ao setor da construção;

- Estudar fluxos específicos de RCD de modo a identificar oportunidades para a sua valorização;
- Desenvolver instrumentos específicos/orientações para a avaliação dos edifícios antes da demolição e renovação, com vista a garantir a boa utilização dos RCD.

Como ações complementares, a Comissão apoiará:

- A investigação e o desenvolvimento no setor da reciclagem e produção de materiais de construção a partir de RCD, através da iniciativa Horizonte 2020.
- Projetos de demonstração, através de instrumentos como as iniciativas Horizonte 2020 e COSME, o Programa LIFE + e os fundos estruturais, que evidenciem a forma como a colaboração entre as autoridades públicas e o setor privado poderá contribuir para a criação de mercados viáveis para os materiais reciclados. Assim, a Comissão apoiará projetos em domínios como:
 - uma conceção que tenha em conta a futura demolição;
 - auditorias das possibilidades de reciclagem nos edifícios destinados a demolição e reconstrução;
 - desenvolvimento de técnicas e práticas de separação dos RCD no local;
 - desenvolvimento de tecnologias de tratamento dos RCD para obtenção de materiais reciclados de elevada qualidade;
 - encorajamento da utilização de materiais reciclados pelos fabricantes de produtos de construção;
 - desenvolvimento de regimes de colaboração entre os setores dos produtos de construção e das demolições para a partilha dos custos e benefícios da reciclagem dos RCD.