

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular»

[COM(2015) 614 final],

la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases»

[COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)],

la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos»

[COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)],

la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos»

[COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)]

y la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos»

[COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)]

(2016/C 264/14)

Ponente: Cillian LOHAN

El 2 de diciembre de 2015, el 14 de diciembre de 2015 y el 15 de diciembre de 2015, respectivamente, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, de conformidad con los artículos 192, apartado 1, 114, apartado 1 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular — [COM(2015) 614 final],

la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases — [COM(2015) 596 final — 2015/0276 (COD)],

la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos — [COM(2015) 595 final — 2015/0275 (COD)],

la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos — [COM(2015) 594 final — 2015/0274 (COD)]

y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos — [COM(2015) 593 final — 2015/0272 (COD)].

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de abril de 2016.

En su 516.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 27 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 192 votos a favor, 4 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE espera que la ambición de la Comisión de impulsar la transición hacia una economía circular constituya un primer paso para lograr un cambio de paradigma en el comportamiento y la práctica. Recuerda su oposición a la retirada del anterior paquete sobre economía circular publicado en 2014.

1.2 El CESE también acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión haya tenido en cuenta algunas de sus recomendaciones sobre el paquete de 2014 (la atención puesta en la fase inicial del ciclo de vida de los productos, por ejemplo). Sin embargo, hay margen de mejora respecto del grado de ambición del paquete. Los objetivos del paquete de 2014 han permitido obtener mayores beneficios económicos y medioambientales⁽¹⁾. El CESE recomienda que se restablezcan los objetivos del paquete de 2014 sobre el tratamiento de residuos, asegurando al mismo tiempo que su aplicación es posible de manera rentable. En general, el retraso de dieciocho meses no parece justificado por el alcance ni el contenido ambicioso del nuevo paquete en comparación con el anterior.

1.3 Las políticas de economía circular deberían garantizar que los círculos fueran duraderos, cortos, locales y limpios. Para determinadas actividades industriales, el tamaño de los circuitos puede tender a ser amplio.

1.4 Las propuestas de la Comisión no abordan suficientemente los beneficios y riesgos que, a efectos del trabajo y la sociedad, se derivan de la transición a una economía circular⁽²⁾. En ellas no se contempla la necesaria adaptación, mediante la formación y la educación, de la mano de obra. Deben determinarse los sectores y los trabajadores más vulnerables al objeto de poder establecer un conjunto completo de estructuras de apoyo para ellos.

1.5 El CESE acoge con satisfacción la inclusión de la notificación obligatoria sobre el uso de instrumentos económicos adecuados para impulsar el logro de los objetivos de reducción de residuos, pero debería aplicarse en un contexto más amplio. El uso de instrumentos económicos para conducir la transición debería ser más intenso y sistemático.

1.6 La Comisión está dispuesta a explorar la viabilidad de una plataforma abierta europea para la economía circular que, hospedada por el CESE, reúna a las partes interesadas y la sociedad civil del sector público, semipúblico o privado implicadas en el uso eficiente de los recursos. Esta plataforma brindará la oportunidad de intercambiar y fomentar la sensibilización en torno a las mejores prácticas.

1.7 La educación, en todas sus formas y niveles, constituirá una parte esencial de la transición hacia una economía circular. Deberá englobar tanto la determinación de las necesidades de formación de los trabajadores que van a participar en un cambio inmediato como una acción a más largo plazo para educar a las generaciones futuras.

1.8 La transición hacia una economía circular debe ofrecer resultados al entorno empresarial. En el dictamen NAT/652⁽³⁾ se definen medidas de apoyo a las pymes. El acceso a la financiación será complicado para las pymes y los emprendedores que deseen aprovechar las oportunidades que surgen en el ámbito de la economía circular.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 99.

⁽³⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, en particular el punto 5.

1.9 La revisión prevista de la Directiva sobre diseño ecológico debe tener en cuenta todo el ciclo de vida de un producto: durabilidad, reparabilidad, disponibilidad y asequibilidad de las piezas de recambio, así como revelación incondicional de información sobre reparación y servicio por parte de los fabricantes. El CESE hace hincapié en la necesidad de que los principios del diseño ecológico se apliquen en todos los sectores de la fabricación. Ello facilitaría la recuperación de las materias primas y los componentes de los productos de manera económica y técnicamente viable a medida que vaya interrumpiéndose su uso. Para ilustrar esta afirmación, se recurre por lo general al ejemplo de los productos electrónicos y, en especial, a los teléfonos móviles.

1.10 Es necesario un etiquetado más completo que incluya la duración mínima de los productos. No basta con examinar la posibilidad de que exista la obsolescencia programada. El CESE reitera su llamamiento a los responsables de las políticas para que sopesen la posibilidad de prohibir totalmente los productos con defectos incorporados diseñados para provocar el fin de la vida útil del producto ⁽⁴⁾.

1.11 Emitir señales de precios claras es la mejor manera de lograr un cambio de comportamiento, es decir, ofrecer a los consumidores una oferta adecuada con precios competitivos. Los productos o servicios que se atengan a los principios de la circularidad deberían tener precios claramente diferentes en función de la disponibilidad o escasez de los recursos o la forma en que se diseñó el producto. Ello puede realizarse inicialmente por medio de sistemas de responsabilidad ampliada del productor y de la fiscalidad ecológica. El CESE hace hincapié en la importancia de realizar un estudio de viabilidad de cualquier nueva medida.

1.12 El CESE acoge con satisfacción la introducción de requisitos mínimos para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor; no obstante, es necesario clarificar en mayor medida las funciones y obligaciones de las diversas partes interesadas que forman parte de la cadena. Los Estados miembros deberían ser obligados a adoptar los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

1.13 Deben establecerse mecanismos de apoyo que permitan a las personas más pobres acceder a bienes y servicios de calidad superior que suelen tener un coste inicial más alto. Ello podría incluir un programa de préstamos garantizados por el Estado, o un plan de financiación respaldado por los fabricantes, que se aplicaría exclusivamente, con tipos reducidos, a los productos con una duración mínima determinada y que estén diseñados para tener en cuenta todos los elementos de la circularidad.

1.14 Los instrumentos políticos específicos, como los sistemas de depósito y devolución y los sistemas integrados de gestión, han demostrado ser eficaces y deben fomentarse como parte del paquete. Los tipos reducidos o la exención del IVA para los productos reciclados, así como las actividades de reutilización y reparación, pueden incentivar a los empresarios a participar activamente en este campo y ofrecer a los consumidores un producto a un precio competitivo, lo que ayudará a fomentar un cambio de comportamiento generalizado. Las subvenciones deberían modificarse para apoyar el uso de materias primas secundarias y promover la aplicación de los principios del diseño ecológico en todos los sectores de la industria manufacturera.

1.15 Los gobiernos y sus instituciones deben ser los primeros en aplicar la contratación pública ecológica para todas las compras de productos y servicios que dependan de ellos. La opción por defecto debería ser la solución más ecológica y cualquier opción distinta debería requerir una justificación.

1.16 La recogida separada de los flujos de residuos es fundamental para lograr la circularidad. La adición del requisito vinculante de introducir inmediatamente la recogida separada de residuos biodegradables es una buena noticia. El requisito establecido en la Directiva debería reforzarse para todos los tipos de recogida separada, de manera que sea obligatorio salvo que se conceda una exención específica cuando exista un problema de viabilidad práctica.

1.17 La reducción de los residuos alimentarios solo podrá lograrse si se incluyen metas en el camino hacia la consecución del objetivo n.º 2 de los ODS. La creación de un mecanismo para cuantificar la pérdida y el desperdicio de alimentos debería incluirse en el anexo con un plazo específico, y basarse en los trabajos ya realizados ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 23.

⁽⁵⁾ Véase por ejemplo el proyecto «Fusions» (Optimización del uso de los alimentos para la innovación social) del 7.º Programa Marco: <http://www.eu-fusions.org/index.php>.

1.18 Los conceptos de la economía circular no pueden desarrollarse de manera aislada. Es necesario un organismo de supervisión, como la Plataforma sobre la Eficiencia en el Uso de los Recursos, que tenga competencias para garantizar que las demás estrategias sectoriales de la Comisión están en consonancia con los principios de la economía circular.

1.19 El proceso del Semestre Europeo mediante las recomendaciones específicas por país puede utilizarse para garantizar la aplicación a nivel nacional, así como asegurar la prioridad de la transición hacia un modelo de economía circular.

2. Introducción

2.1 El 2 de diciembre de 2015, la Comisión Europea presentó un paquete revisado sobre la economía circular. Las propuestas incluyen una sección no legislativa que contiene una Comunicación, «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», y una sección en la que se propone una serie de modificaciones de la legislación europea vigente sobre el reciclado y el tratamiento de residuos.

2.2 Las nuevas propuestas sustituyen el paquete anterior que la Comisión Europea, encabezada por José Manuel Barroso, publicó en julio de 2014 en el marco de la iniciativa emblemática de Europa 2020 *Una Europa que utilice eficazmente los recursos*. El nuevo paquete presenta algunas mejoras —en particular, es más amplio y abarca todas las fases del ciclo de vida de los productos—, así como algunos ámbitos en los que los objetivos son menos ambiciosos. Existe el riesgo de que el paquete se oriente hacia el reciclado y no introduzca instrumentos políticos que se correspondan con el deseo de lograr un nuevo modelo económico circular. Unas altas tasas de reciclado no son sinónimo de una economía más circular. En general, el retraso de dieciocho meses no parece justificado por el alcance ni el contenido ambicioso del nuevo paquete en comparación con el anterior.

3. Observaciones generales

3.1 Pasar de una economía lineal basada en «extraer, transformar, usar, tirar» a una circular en la que los residuos se puedan transformar en recursos constituye un reto fundamental para Europa. Permite que la economía sea más sostenible y reduce su huella medioambiental a través de una mejora de la gestión de los recursos y de la reducción de las extracciones y la contaminación; también permite que las empresas obtengan una ventaja competitiva gracias a una mejor gestión de las materias primas, a la vez que consigue que la economía dependa menos de las materias importadas —potencialmente esenciales y escasas—; también ofrece nuevas oportunidades económicas y nuevos mercados, dentro y fuera de Europa, y conduce a la creación de nuevos puestos de trabajo en el ámbito local.

3.2 Es positivo que se reconozca la necesidad de la transición hacia una economía circular. El reto es lograr un cambio sistémico para poder aprovechar el pleno potencial de los múltiples beneficios económicos y sociales existentes. Las políticas en favor de una economía circular deberían garantizar que los circuitos sean sostenibles, cortos, locales y limpios. Sin embargo, el tamaño de los circuitos puede ser variable. En una economía circular, el uso es más importante que la posesión; los sistemas de productos y servicios y los modelos de consumo colaborativo pueden contribuir de forma positiva a este respecto y se desarrollarán en mayor medida en dos próximos dictámenes del CESE. Una economía circular es no solo una economía lineal en la que tratamos de reintroducir los residuos en el ciclo de producción, sino que también se propone una reorganización completa de la economía en la que deben redefinirse los conceptos de responsabilidad y propiedad. Tales cambios elementales deben operarse teniendo en cuenta el contexto global interconectado del actual modelo económico. Rara vez es fructífero actuar únicamente a nivel regional en cuestiones globales y es necesario emprender una iniciativa mundial.

3.3 Los efectos en la economía de una transición hacia una economía circular deben analizarse continuamente. A medida que las prácticas empresariales van quedando obsoletas, se debe establecer cuáles son los sectores más afectados y ofrecerles ayuda para garantizar una transición justa y equitativa hacia una economía circular. Deberán abordarse los beneficios y riesgos sociales y laborales ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, en particular el punto 4.

3.4 Existe un déficit de instrumentos económicos para conducir la transición. El CESE ha señalado que es necesario contar con una combinación de un marco normativo y de instrumentos de mercado para lograr una economía más eficiente en el uso de los recursos ⁽⁷⁾. El artículo 4.3 obliga a los Estados miembros a hacer uso de instrumentos económicos e incluye un mecanismo de presentación de informes tras dieciocho meses y, de nuevo, al cabo de cinco años. La obligación podría reforzarse para incluir un informe provisional al cabo de tres años y una recomendación relativa al recurso a los impuestos medioambientales. En el proceso del Semestre Europeo debería darse a conocer el desarrollo de buenas prácticas en los Estados miembros y alentarse su adopción.

3.5 La Comisión debe arrojar luz sobre la coherencia de los distintos planes de acción presentados en los últimos años y sobre su interrelación en cuanto a jerarquía y condicionalidad: la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos ⁽⁸⁾, el 7.º Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente (PMA) hasta 2020 ⁽⁹⁾ y el plan de acción de la UE para la economía circular. Muchas de las actividades presentadas en el último plan de acción ya se habían mencionado en las iniciativas previas. Es esencial realizar una evaluación exhaustiva de los éxitos y lagunas de anteriores iniciativas.

3.6 El paquete de la economía circular constituye un paso en la buena dirección. Sin embargo, la pregunta clave sigue siendo: ¿es suficiente el conjunto de las medidas para que las economías europeas cambien la vía de desarrollo actual (que también aumentará la eficiencia de los recursos) por un modelo verdaderamente circular que desvincule la prosperidad económica del uso de los recursos naturales (desvinculación absoluta) y multiplique los beneficios sociales y económicos ⁽¹⁰⁾? Es necesario adecuar el plan de acción para abordar los desafíos sistémicos subyacentes y crear un marco suficiente con el fin de iniciar la transición ⁽¹¹⁾.

3.7 El CESE acoge favorablemente la evaluación de impacto que acompaña a las propuestas legislativas de la Comisión sobre residuos ⁽¹²⁾. Observa las escasas ventajas en términos de economía, empleo y reducción de emisiones que presenta este paquete en relación con el paquete que se retiró. Sería útil disponer de un análisis de costes y beneficios del plan de acción no legislativo con el fin de determinar las medidas más eficaces y proporcionadas para lograr la transición hacia una economía circular ⁽¹³⁾.

3.8 Una buena aplicación es la clave del éxito. Por ello, el CESE pide que se cree un organismo específico responsable de la coherencia y de la condicionalidad, similar a la Plataforma sobre la Eficiencia en el Uso de los Recursos ⁽¹⁴⁾, que tenía por objeto influir en el 7.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente y en el paquete sobre economía circular.

3.9 El Comité reconoce los esfuerzos de la Comisión para involucrar a una gran variedad de partes interesadas y expertos, tal como se pedía en el Dictamen NAT/652 ⁽¹⁵⁾. La transición hacia una economía circular es un proceso a largo plazo que requiere apropiación a todos los niveles y en todos los sectores. La Comisión recalca su intención de involucrar activamente a las partes interesadas en la aplicación del plan de acción ⁽¹⁶⁾; las disposiciones detalladas al respecto serán fundamentales.

⁽⁷⁾ DO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Decisión n.º 1386/2013/UE.

⁽¹⁰⁾ Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*, p. 32, p. 39, http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe

⁽¹¹⁾ Para los desafíos sistémicos, véase el informe de síntesis de la Agencia Europea del Medio Ambiente, *The European environment — state and outlook 2015*, 2015, p. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer>

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final

⁽¹³⁾ Entre otros, se proponen como referencias: Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, *Growth within*, op. cit., p. 34, cuadro 1, bibliografía seleccionada sobre el impacto macroeconómico de la economía circular, incluido *Circular Economy & Benefits for Society*, informe del Club de Roma, octubre de 2015 (EN), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm

⁽¹⁵⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, punto 1.3.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 614/2, p. 20.

3.10 El CESE reitera el ofrecimiento formulado en el Dictamen NAT/652 de promocionar activamente las redes de agentes de la sociedad civil que fomenten la transición hacia un modelo de economía circular y, además, explorar el establecimiento y gestión de un foro europeo sobre economía circular. Existe ya una serie de foros que ofrecen una perspectiva técnica sectorial. El CESE está en buenas condiciones para ofrecer un foro visible que facilite a las partes interesadas clave la presentación de información y la asunción de compromisos en relación con la economía circular. Podría organizarse en colaboración con la Comisión, con la idea de establecer una plataforma de compromiso transectorial en la que participe el mayor número posible de partes interesadas. El CESE dispone de un Foro de la Migración que puede constituir un modelo digno de imitación.

3.11 El papel de los trabajadores en la transición y en la fase posterior respecto del modelo de economía circular y la creación de puestos de trabajo de calidad es esencial. El CESE ha reiterado su posición ⁽¹⁷⁾ de que, a pesar de la Iniciativa de Empleo Verde ⁽¹⁸⁾, el paquete retirado no abordaba de forma suficiente los beneficios y retos socioeconómicos específicos de la economía circular. Esto sigue siendo cierto para el actual paquete presentado en 2015. Una parte de las ayudas deberá centrarse en las industrias y empresas que se vean afectadas negativamente por la transición, con el fin de garantizar una transición justa. Debe protegerse a los trabajadores y permitirse que se beneficien de las numerosas oportunidades ⁽¹⁹⁾ que ofrece el nuevo modelo circular.

3.12 La educación debe cubrir todos los niveles, desde la enseñanza primaria a las empresas, las pymes, los inversores y los financiadores. La educación y la formación deben vincularse en un programa coherente que determine los retos socioeconómicos. La educación será uno de los motores del cambio de comportamiento generalizado y puede contribuir a crear una nueva generación de consumidores responsables que dispongan de opciones de consumo éticas, a precio ajustado, convenientes y de alta calidad.

3.13 La transición hacia una economía circular debe ofrecer resultados al entorno empresarial. En el dictamen NAT/652 ⁽²⁰⁾ se definen medidas de apoyo a las pymes. El acceso a la financiación será complicado para las pymes y los emprendedores que deseen aprovechar las oportunidades que surgen en el ámbito de la economía circular. El Fondo de Cohesión, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, así como fondos temáticos como LIFE y COSME son una posible fuente de financiación y, en su marco, deberían ofrecerse opciones de financiación específicas.

4. Observaciones específicas

4.1 Producción

4.1.1 La esperada revisión de la Directiva sobre diseño ecológico ⁽²¹⁾ debe tener en cuenta todo el ciclo de vida de un producto: durabilidad, obsolescencia programada (o «duración mínima»), reparabilidad, disponibilidad y asequibilidad de las piezas de recambio, así como revelación incondicional de información por parte de los fabricantes.

4.1.2 En la actualidad, la Directiva sobre diseño ecológico se aplica únicamente a los productos relacionados con la energía. En publicaciones anteriores ⁽²²⁾, la movilidad, la vivienda y la alimentación se señalaron como responsables de entre el 70 % y el 80 % del impacto medioambiental negativo. Ello pone de relieve la necesidad de que el principio de diseño ecológico se aplique en todos los sectores. Se trata de un aspecto transversal fundamental. En particular, para que las pymes regionales se desarrollen en los ámbitos que ofrecen nuevas oportunidades, como la reparación, la reutilización, la preparación para la reutilización y el reciclado, los materiales de base deben haberse diseñado dándoles múltiples y variados usos y teniendo presente el desmontaje y el reprocesamiento.

⁽¹⁷⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, punto 4 y DO C 230 de 14.7.2015, p. 91, puntos 1.5 y 4.8.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁹⁾ Parlamento Europeo, *Leasing Society*, noviembre de 2012, estudio que puede consultarse en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf

⁽²⁰⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 99, en particular el punto 5.

⁽²¹⁾ 2009/125/CE.

⁽²²⁾ COM(2011) 571, Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, capítulo 5.

4.1.3 Los sistemas de responsabilidad ampliada del productor deben tener plenamente en cuenta todos los circuitos. Se reconoce que regular la eficiencia de los materiales es una materia más compleja que la eficiencia energética, pero el reto deberá abordarse con un enfoque innovador. Los nuevos incentivos respecto de dicha responsabilidad deben garantizar que generen un cambio de comportamiento sustancial de los productores, que repercuta en un cambio de comportamiento de los consumidores. Los fabricantes deberían estar obligados a comunicar la vida útil prevista de los productos.

4.1.4 En la fase de resultados de la transición deberá apoyarse y fomentarse una simbiosis sectorial favorable a las pymes, a partir de los ecosistemas económicos y sociales locales y con el apoyo de las políticas industriales ecológicas a nivel regional. La primera fase de la circularidad englobará a las economías regionales que cuentan con una multitud de pymes. El aumento del uso de subproductos industriales como materias primas para otras industrias contribuirá a que el uso de los recursos sea más eficiente. No se dispone de información sobre cómo utilizará la Comisión el artículo 5 modificado de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos para alcanzar este objetivo.

4.1.5 La economía circular puede continuar creciendo, en una fase posterior, con el fin de respaldar la reindustrialización sostenible de Europa. Existe potencial para que se inicie una fase de desarrollo con una clara dimensión industrial, basada en la normalización, y garantizar que pueda convertirse en un modelo eficiente a gran escala.

4.1.6 Una economía verdaderamente circular se centrará en la propiedad y la responsabilidad. Debe alentarse a los productores a desarrollar modelos de negocio basados en la funcionalidad que establezcan como práctica habitual el alquiler y la venta de productos como servicios, de forma que todos los costes estén internalizados. Este es el vínculo entre la producción de bienes y servicios para un modelo circular, con el establecimiento de una «economía del rendimiento» en la que los modelos empresariales tengan plenamente en cuenta la escasez de los recursos.

4.1.7 El potencial de la reutilización y la reparación en términos de actividades económicas y creación de empleo a escala local podría aprovecharse mejor si existiera una mejor cooperación con los fabricantes de los productos. En particular, la información sobre los productos y sobre la disponibilidad y asequibilidad de las piezas de recambio durante un mínimo de tiempo tras la comercialización del producto en el mercado son elementos fundamentales que podrían contribuir a aumentar el número de operadores dedicados a la reutilización y la reparación. Deben fomentarse los regímenes voluntarios para mejorar la cooperación en los que participen los fabricantes y podría explorarse la imposición de una obligación legal de facilitar información sobre los productos. Del mismo modo, los operadores dedicados a la reutilización y la reparación deberían tener un acceso más fácil a los productos al final de su vida útil al objeto de impulsar la innovación y la creación de empleo en el sector.

4.1.8 El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión perciba la obsolescencia programada como un problema que debe abordarse. La obsolescencia programada puede contrarrestarse eficazmente si se promueven modelos de negocio innovadores que se centren en el servicio y el rendimiento. En un dictamen anterior dedicado al consumo sostenible y a la duración de la vida de los productos⁽²³⁾, el Comité invitaba a los responsables políticos a considerar una prohibición total de los productos cuyos defectos se calculan para provocar el fin de la vida útil del aparato. Un programa de pruebas en el marco de Horizonte 2020 para detectar prácticas de obsolescencia programada, tal y como se propone en el plan de acción, es insuficiente para dar plena respuesta a esta cuestión. El CESE pide a la Comisión que presente rápidamente propuestas más ambiciosas.

4.2 Consumo

4.2.1 Puede lograrse un cambio de comportamiento ofreciendo a los consumidores una oferta adecuada con precios competitivos. Los productos o servicios que se atengan a los principios de la circularidad deberían tener precios diferentes en función de la disponibilidad o escasez de los recursos o la forma en que se diseñó el producto. Ello puede realizarse inicialmente por medio de sistemas de responsabilidad ampliada del productor y de la fiscalidad ecológica. El CESE hace hincapié en la importancia de realizar un estudio de viabilidad de cualquier nueva medida.

4.2.2 El CESE espera con interés la propuesta de la Comisión para racionalizar las etiquetas ecológicas y evitar las declaraciones ecológicas falsas. Un etiquetado preciso de los datos esenciales que exigen los compradores permitirá a los consumidores adoptar las decisiones más adecuadas y decidir con arreglo a aspectos verdaderamente comparables de un producto concreto. Por ejemplo, un precio inicial más caro de un electrodoméstico puede ser en la práctica la opción más económica con el paso del tiempo debido a la longevidad, la calidad y el rendimiento del aparato.

⁽²³⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 23. Véase también: Agencia Sircome, la Universidad Bretaña-Sur y la Universidad de Bohemia Meridional, «The Influence of Lifespan Labelling on Consumers» (Influencia del etiquetado de la vida útil de los productos en los consumidores), estudio encargado por el CESE, marzo de 2016.

4.2.3 El acceso y la asequibilidad, para todos los consumidores, de los aparatos que tengan mayor rendimiento constituye un problema. Deben establecerse mecanismos de apoyo que permitan a las personas más pobres acceder a bienes y servicios de calidad superior que suelen tener un coste inicial más alto. Ello podría realizarse mediante un programa de préstamos garantizados por el Estado, o un plan de financiación respaldado por los fabricantes, que se aplicaría exclusivamente, con tipos reducidos, a los productos con una duración mínima determinada y que estén diseñados para tener en cuenta todos los elementos de la circularidad. Esta cuestión podría solucionarse abandonando el modelo de propiedad en favor de uno de alquiler de productos.

4.2.4 La opción circular debe ser asequible para los consumidores. En general, un producto de calidad superior, con una duración mínima mayor, resultará más caro en el momento de la compra. Sin embargo, durante todo el ciclo de vida y uso del producto, esta desventaja de coste suele compensarse. La mejora del etiquetado y de la información unida a instrumentos financieros que incentiven una duración más larga, piezas de recambio más limpias y mayores posibilidades de reparación y desmontaje para su reutilización, incentivarían el cambio de los patrones de comportamiento.

4.2.5 El 7.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PAM) establece en el apartado 41, letra d), la creación de un marco más coherente para una producción y un consumo sostenibles y la fijación de metas de reducción del impacto global del consumo. Se hace referencia al objetivo n.º 12 de los ODS de las NU sobre una producción y un consumo sostenibles pero, en cambio, la necesidad de contar con objetivos que se señala en el 7.º PAM no se refleja en el plan de acción ni en el anexo.

4.2.6 El potencial que ofrece la digitalización de la economía para reducir la huella medioambiental de la producción y el consumo y aumentar el uso múltiple y la reparación debe ponerse en relación con el logro de la transición hacia la economía circular.

4.2.7 Para que los consumidores tomen decisiones responsables deben estar adecuadamente informados. Por lo tanto, el desarrollo de una metodología para la huella ambiental de los productos es un hecho positivo. Sin embargo, la realización de pruebas ya se menciona en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos de 2011 ⁽²⁴⁾.

4.2.8 El CESE pide objetivos cuantitativos independientes para la reutilización, diferenciados de los del reciclado. Es preciso crear las condiciones necesarias para que se puedan alcanzar esos objetivos.

4.2.9 Potenciar los programas de reparación y reutilización podría ser un buen ejemplo del uso de instrumentos económicos. Debería examinarse la aplicación de unos tipos del IVA más bajos a los productos que estén preparados para ser reutilizados o reparados y vendidos. Esta disposición transformaría la competitividad de los productos reparados, impulsando la innovación y la actividad empresarial en este campo.

4.2.10 En el ámbito del consumo colaborativo, cabe tener en cuenta las propuestas de los dictámenes previos del CESE ⁽²⁵⁾. Habría que incluir algunos avances prometedores logrados gracias a las últimas investigaciones científicas, especialmente por lo que respecta a las ciencias del comportamiento y el concepto «nudge» para ayudar a los consumidores a tomar decisiones más responsables; el Comité emitirá en breve un dictamen a este respecto.

4.2.11 La contratación pública ecológica es un motor importante para promover el consumo sostenible. Es necesario evaluar su porcentaje actual respecto del consumo público total. Hoy en día, la opción por defecto para la contratación pública es el precio más bajo. La opción por defecto debería ser la solución ecológica para que, de esta forma, cualquier opción distinta de la ecológica requiriera circunstancias atenuantes y una explicación adecuada.

⁽²⁴⁾ Capítulo 3.1.

⁽²⁵⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

4.3 *Gestión de residuos*

4.3.1 Es esencial aplicar de forma correcta, dentro de la UE, la legislación europea vigente en materia de residuos. El CESE reitera que está a favor de la jerarquía de los residuos e insta a todas las partes interesadas a aplicarla en su totalidad.

4.3.2 La parte legislativa del paquete sobre la economía circular que modifica diversas directivas sobre los residuos se ha debilitado claramente en comparación con la propuesta hecha en 2014. El CESE señala que la propuesta de la Comisión tampoco se ajusta a los objetivos ambiciosos sobre reciclaje y prevención de residuos que reivindicó el Parlamento Europeo en julio de 2015 ⁽²⁶⁾.

4.3.3 La propuesta de obligar a los Estados miembros a aplicar instrumentos económicos para promover la jerarquía de residuos ⁽²⁷⁾ y a tomar medidas para la prevención de residuos ⁽²⁸⁾ es encomiable. Sin embargo, no está claro si los Estados miembros tendrán que revisar los programas vigentes de prevención de residuos con respecto a las nuevas disposiciones ⁽²⁹⁾.

4.3.4 El CESE considera que los Estados miembros deberían ser obligados a adoptar los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. El CESE acoge con satisfacción la introducción de requisitos mínimos para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, habida cuenta de los rendimientos tan dispares de estos sistemas en los Estados miembros de la UE. No obstante, estas disposiciones podrían mejorarse de manera que los requisitos mínimos estén más armonizados, en particular gracias a la clarificación de las funciones y responsabilidades de las partes interesadas de toda la cadena de valor, así como de su responsabilidad financiera. Además, el legislador debería considerar la posibilidad de incluir requisitos específicos sobre responsabilidad ampliada del productor en la Directiva relativa a los envases y residuos de envases ⁽³⁰⁾ para hacerla más eficaz.

4.3.5 El CESE toma nota de que, aunque el Parlamento había exigido objetivos de prevención para los residuos industriales, comerciales y municipales, la propuesta legislativa no contempla ninguno.

4.3.6 Los objetivos de reciclado de los residuos de envases y residuos municipales para 2030 se han reducido en comparación con la propuesta previa, aunque el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña ⁽³¹⁾ llega a la conclusión de que unos objetivos de reciclado más elevados están asociados a unos mayores beneficios financieros, medioambientales y sociales ⁽³²⁾. Se reconoce que la Comisión ha establecido una estrategia de aplicación elaborada que contempla las circunstancias específicas de cada uno de los Estados miembros y combina las medidas con los instrumentos financieros de la política de cohesión de la UE y con otros instrumentos ⁽³³⁾.

4.3.7 Irlanda registró rápidos avances, en un plazo de diez años, pasando de casi el 100 % de vertidos a alcanzar todos sus objetivos de reciclado. Cuenta con un plan de prevención de residuos y con tres planes regionales de residuos. Irlanda fue el primer país del mundo en establecer un impuesto para las bolsas de plástico, que ha sido adoptado a nivel mundial. Todavía quedan dificultades por superar, como el control prácticamente total de las actividades de gestión de residuos por parte del sector privado, así como la sustitución del vertedero por la incineración en demasiados casos. Irlanda sigue siendo un claro ejemplo de modelo de lo que puede lograrse rápidamente. Esto pone de manifiesto que la amplia excepción para la consecución de los objetivos por un período adicional de cinco años concedida a algunos Estados miembros no es en absoluto necesaria.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2008/98/CE.

⁽²⁸⁾ Artículo 9 de la Directiva 2008/98/CE.

⁽²⁹⁾ Artículo 29 de la Directiva 2008/98/CE.

⁽³⁰⁾ Directiva (UE) 2015/720.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, pp. 13, 15 y 17.

⁽³³⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2015) 260 final.

4.3.8 Para garantizar que se cierran los círculos con materias primas secundarias de alta calidad parece indispensable hacer una recogida separada de los flujos de residuos. El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2008/98/UE sobre los residuos obliga a disponer de sistemas de recogida separada para, al menos, el papel, el metal, el plástico y el vidrio antes del 2015. La propuesta previa lo reforzaba incluyendo la recogida separada de residuos biodegradables antes de 2025 en el artículo 25. En lugar de estos estrictos requisitos de recogida separada, la nueva propuesta implica una disposición «suave» —en la práctica, menos eficaz— que exige una recogida separada «cuando sea viable desde el punto de vista técnico, ambiental y económico y resulte adecuado». El CESE pide que se refuerce este punto. Habida cuenta de que la nueva disposición sobre la recogida separada de residuos biológicos entrará en vigor sin un período de transición adecuado, una «cláusula de excepción» tan explícita puede dar lugar, a escala nacional, a una carencia total de ambición por lograr resultados prácticos.

4.3.9 Es importante tener en cuenta que unas altas tasas de reciclado no bastarán por sí solas para preservar los recursos en el caso de productos con una rápida evolución, como los envases de aluminio para bebidas, con un ciclo de vida desde la producción hasta la eliminación de entre tres semanas y seis meses ⁽³⁴⁾.

4.3.10 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión por armonizar las definiciones y métodos de cálculo con el fin de garantizar la recopilación de datos fiables y comparables. Es indispensable asegurarse de que las definiciones propuestas, en especial la definición de «preparación para la reutilización» y «proceso final de reciclado» ⁽³⁵⁾, no crean barreras ni obstáculos para los agentes económicos que intervienen en la reutilización y el reciclado. En cambio, estas definiciones deberían reflejar fielmente sus necesidades y ayudar a desarrollar sus actividades.

4.4 *De residuos a recursos*

4.4.1 Con la incertidumbre sobre la calidad de las materias primas secundarias y la inseguridad jurídica en la interacción de la legislación sobre los residuos, los productos y las sustancias químicas, la Comisión se enfrenta a grandes obstáculos para el funcionamiento del mercado de las materias primas secundarias. La Comisión no evalúa por qué el instrumento de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos vigente, el establecimiento de los criterios de «fin de la condición de residuo», ha resultado infructuoso.

4.4.2 Debe establecerse una distinción entre la responsabilidad por el rendimiento de los productos y las garantías y obligaciones asociadas y la responsabilidad por los componentes de los productos. La primera será un motor para cambiar las pautas de comportamiento de los consumidores. La segunda constituye un elemento crítico para la conservación de los recursos y la eliminación de los residuos que genera el sistema. La responsabilidad ampliada para los componentes de un producto implica que los recursos desperdiciados siguen teniendo un propietario al que no solo incumbe una obligación sino que también disfruta de una ventaja competitiva para reutilizar el recurso.

4.4.3 Se necesitan medidas más rigurosas para incrementar la demanda de materias primas secundarias. La Comisión se ha comprometido en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos a adoptar medidas más ambiciosas, como la evaluación de la introducción de unas tasas mínimas de material reciclado para productos esenciales.

4.4.4 Mejorar el uso de materias primas secundarias en la producción de nuevos productos también puede ser un campo para las asociaciones público-privadas a escala de la UE, como la Cooperación de Innovación Europea sobre las Materias Primas. Algunos sectores europeos parecen estar preparados para comprometerse en la economía circular. Por ejemplo, la industria papelera europea anunció recientemente que se comprometerá a aumentar la tasa de reciclado de papel, que actualmente alcanza casi un 72 % ⁽³⁶⁾.

4.5 *Áreas prioritarias*

El CESE toma nota de la asignación aparentemente arbitraria de cinco áreas prioritarias, con la muy notable exclusión de la consideración del «agua» como área prioritaria.

⁽³⁴⁾ Informe de la AEMA sobre economía circular, p. 25.

⁽³⁵⁾ Artículo 1 de la Directiva 2008/98/CE.

⁽³⁶⁾ <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>

Plásticos

4.5.1 El CESE considera positivo el anuncio de una estrategia sobre los plásticos en 2017, y espera contar con una contribución detallada al respecto.

4.5.2 Esta estrategia deberá abordar el problema de la contaminación marina por los plásticos y fijar objetivos específicos al respecto. Las medidas específicas para reducir la basura marina que se recogen en el anexo, en consonancia con los ODS, se reforzarán considerablemente mediante la fijación de un objetivo cuantificable en la estrategia sobre los plásticos.

4.5.3 También podría aprovecharse para abordar la cuestión de la propiedad y la responsabilidad ampliada del productor respecto de los plásticos en particular. Este aspecto es fundamental, dado que ahora vivimos en una era geológica, el antropoceno, que podría reconocerse oficialmente por los niveles de plástico en los estratos geológicos que se forman actualmente.

Residuos alimentarios

4.5.4 El CESE rechaza la afirmación de que el cálculo de los residuos alimentarios es demasiado difícil de realizar ni la de que la fijación de objetivos en este ámbito es prematura. Ya se ha llevado a cabo la labor de establecer criterios para evaluar los niveles de residuos alimentarios ⁽³⁷⁾.

4.5.5 La referencia a los ODS no basta por sí sola para lograr reducir los residuos alimentarios. Deberán incluirse metas con plazos para alcanzarlas, de modo que los avances puedan medirse antes de 2030, con revisiones intermedias.

Materias primas fundamentales

4.5.6 El frecuente ejemplo de los teléfonos móviles pone de manifiesto la cuestión de la recuperación de materias primas estratégicas. Este producto omnipresente proporcionará un barómetro de referencia para medir el éxito de muchos aspectos del paquete de economía circular, desde el diseño ecológico hasta la obsolescencia pasando por la recuperación de materias primas fundamentales.

Construcción y demolición

4.5.7 La opción del relleno debe eliminarse.

4.5.8 Los edificios existentes deben gestionarse como los recursos que son, con estrategias dirigidas a maximizar la reutilización y el reciclado de los abundantes recursos que contienen.

Otros ámbitos

4.5.9 El agua como recurso debería constituir una parte importante de la economía circular ⁽³⁸⁾. El uso de circuitos cerrados, la reducción de los residuos y la eliminación de contaminantes son aspectos fundamentales de la gestión de los recursos hídricos en un modelo circular. Es preciso aportar detalles sobre cómo va a lograrse este objetivo.

4.6 Seguimiento de los avances hacia una economía circular

4.6.1 En el paquete anterior sobre economía circular ⁽³⁹⁾, la Comisión había anunciado una evaluación de la recomendación de la Plataforma sobre la Eficiencia en el Uso de los Recursos con el fin de introducir un objetivo principal para la eficiencia en el uso de los recursos en la revisión de la Estrategia Europa 2020. Esta sería una forma de integrar este aspecto en los principales ámbitos políticos. Debería publicarse el resultado de estas evaluaciones y elaborarse una metodología de medición útil para hacer un seguimiento de los avances de la economía circular.

⁽³⁷⁾ Véase por ejemplo el proyecto «Fusions» (Optimización del uso de los alimentos para la innovación social) del 7.º Programa Marco: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

⁽³⁸⁾ Comisión Europea, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies*, 2015, p. 43.

⁽³⁹⁾ COM(2014) 398 final, p. 14.

4.6.2 El proceso del Semestre Europeo es un mecanismo en vigor que puede basarse tanto en los análisis específicos por país de los retos en materia de inversión como en las recomendaciones específicas por país para utilizar los datos procedentes de la Encuesta Anual sobre el Crecimiento y otras bases de datos, con el fin de promover la aplicación de las iniciativas de la economía circular y la transición desde el actual modelo lineal, que es insostenible. El proceso del Semestre Europeo y su conjunto de herramientas deben ser los instrumentos políticos utilizados para impulsar la aplicación y el fomento de la economía circular. La ecologización adicional del proceso del Semestre Europeo es un elemento esencial para alcanzar los objetivos fijados. El CESE pide que se realice una evaluación de la eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, y la inclusión de una recomendación que defienda aprovechar las posibilidades que brinda la fiscalidad para fomentar la economía circular, como el recurso a impuestos medioambientales.

4.6.3 El carácter transversal de la economía circular requiere establecer un organismo de supervisión intersectorial. Este organismo debería disponer de competencias para examinar la integración horizontal exigida, así como la integración vertical necesaria para poner en práctica el plan de acción.

4.6.4 Cada Estado miembro debería designar un punto de contacto específico para informar sobre la ejecución de la transición, si se quiere que tenga el alcance que la Comisión considera necesario.

Bruselas, 27 de abril de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
