

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 21.12.2009  
COM(2009)693 final

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

**sobre o avanço da aplicação da política integrada de produtos**

SEC(2009)1707

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

## sobre o avanço da aplicação da política integrada de produtos

### 1. INTRODUÇÃO

A Comissão adoptou em 18 de Junho de 2003 uma comunicação intitulada «Política integrada de produtos – Desenvolvimento de uma reflexão ambiental centrada no ciclo de vida»<sup>1</sup>. O presente relatório analisa sucintamente o avanço da aplicação desta política e é acompanhado por um documento de trabalho dos serviços da Comissão em que se apresenta uma análise mais detalhada.

O conceito de «política integrada de produtos» (PIP) aponta para uma acção coerente, empregando os instrumentos políticos mais adequados e envolvendo as partes interessadas, em prol de produtos «mais ecológicos», que prejudiquem menos o ambiente e sirvam melhor o consumidor. Implica o contínuo aperfeiçoamento da concepção e da fabricação e a promoção destes produtos junto dos consumidores.

Na base da filosofia PIP estão as seguintes constatações:

- A produção e a utilização de bens e serviços (i.e. produtos) estão na origem de grande parte dos impactos globais no ambiente. A situação agrava-se, em resultado do cada vez maior número de produtos consumidos na UE e no mundo inteiro.
- O impacto e a pressão no meio ambiente exercem-se nas várias fases do ciclo de vida dos produtos (da cadeia de produção à eliminação em fim de ciclo, passando pela utilização). As medidas que visam a sua redução devem ser concebidas por forma a evitar que o ónus ambiental se transfira de fase para fase do ciclo de vida ou de região para região.
- Dada a grande variedade de produtos, nenhum instrumento político pode, por si só, combater todos os diferentes impactos que causam. O instrumento ou instrumentos têm de ser seleccionados caso a caso e usados de forma coordenada e muitas vezes transectorial (regulamentação da concepção dos produtos, estabelecimento de limites máximos de emissão, normas de rotulagem, medidas fiscais, compromissos assumidos voluntariamente pelas empresas, etc.). Para que esses instrumentos possam ser usados da melhor maneira, é necessário mobilizar um grande leque de interessados, designadamente os decisores políticos, as empresas e os consumidores.

A comunicação de 2003 foi precedida de estudos preparatórios, efectuados em 1998, e de um livro verde<sup>2</sup>, publicado em 2001. A comunicação traça detalhadamente o objectivo da PIP e estabelece cinco «princípios»: 1) Conceito de ciclo de vida; 2) Relação com o mercado; 3) Participação das partes interessadas; 4) Aperfeiçoamento contínuo dos produtos; 5) Uso

---

<sup>1</sup> COM(2003) 302

<sup>2</sup> COM(2001) 68

coordenado dos instrumentos políticos. A PIP materializar-se-ia em torno de três eixos de acção estratégicos:

- **Contribuir** para as grandes iniciativas políticas, como a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>, o sexto programa comunitário de acção no domínio do ambiente<sup>4</sup> e o quadro decenal de programas para um consumo e produção sustentáveis<sup>5</sup>.
- **Complementar** as políticas já existentes relacionadas com os produtos, criando um enquadramento no âmbito do qual se possam ponderar os problemas ambientais em ligação com o ciclo de vida dos produtos.
- **Reforçar** a coordenação e a coerência dos instrumentos da política de produtos relacionados com o ambiente.

A PIP propriamente dita não se traduziria, assim, em medidas concretas para produtos específicos<sup>6</sup>, cingindo-se a proporcionar a um amplo leque de políticas e actores um enquadramento conceptual, orientação e ferramentas. A comunicação identificava áreas de intervenção e sugeria o papel a desempenhar pelos principais grupos de interessados.

O Conselho dos Ministros do Ambiente<sup>7</sup> congratulou-se com esta iniciativa e com «*a intenção da Comissão de incentivar os intervenientes relevantes a incluir nas suas políticas objectivos de redução dos impactos ambientais de todos os produtos, tendo em vista o aperfeiçoamento contínuo dos produtos e serviços produzidos (...).*»

A filosofia e as ferramentas PIP passaram desde então a ser utilizadas a todos os níveis de intervenção, com a participação em graus distintos das empresas e outras partes interessadas.

## 2. AVANÇO NA APLICAÇÃO

Os princípios da PIP integram agora muitas iniciativas e a investigação feita e as ferramentas criadas, descritas na comunicação, são generalizadamente utilizadas. As referências explícitas à PIP nestas iniciativas não são contudo correntes. É portanto com base no teor das políticas, e não nas referências explícitas, que se deve analisar a receptividade à filosofia PIP. Também a ambição de reforçar a coerência das políticas relacionadas com os produtos cresceu significativamente desde o lançamento da PIP, fazendo parte do programa «Legislar Melhor»<sup>8</sup>. Os princípios da PIP foram, de facto, bem integrados no quadro mais global da **política para um consumo e produção sustentáveis/política industrial sustentável (CPS/PIS)** com a adopção do **Plano de Acção CPS/PIS de 2008**<sup>9</sup>, que incorpora e leva por diante o processo iniciado com a comunicação relativa à PIP.

---

<sup>3</sup> Nova Estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável, documento n.º 10117/06 de 9 de Junho de 2006.

<sup>4</sup> COM(2001) 31

<sup>5</sup> Ver [http://www.un.org/esa/dsd/dsd\\_aofw\\_scpp/scpp\\_tenyearframprog.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml)

<sup>6</sup> Não obstante, dois projectos-piloto testaram a validade desta abordagem com o objectivo de se ganhar experiência na sua aplicação. Os produtos seleccionados foram os telemóveis e as cadeiras de jardim de madeira tropical, sem prejuízo da importância do impacto ambiental ou do grau esperado de aperfeiçoamento dos produtos escolhidos. Ver <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

<sup>7</sup> Conclusões do Conselho de 27 de Outubro de 2003 sobre a política integrada de produtos

<sup>8</sup> COM(2005) 97

<sup>9</sup> COM(2008) 397

Olhando para o futuro, convirá aprofundar a integração dos dois processos e considerar a PIP uma componente importante do plano CPS/PIS.

## 2.1. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DA PIP AO NÍVEL COMUNITÁRIO

São várias as iniciativas lançadas posteriormente à comunicação que espelham a filosofia PIP em prol de produtos «mais ecológicos» em todo o seu ciclo de vida.

O **plano de acção para um consumo e produção e uma política industrial sustentáveis (CPS/PIS)** combina os instrumentos da PIP num conjunto coerente de medidas para promover produtos mais ecológicos e modelos de consumo mais inteligentes. Dá, assim, um impulso importante à utilização dos instrumentos da PIP a nível comunitário, designadamente: medidas legislativas que promovam o **aperfeiçoamento contínuo da concepção dos produtos**, combinadas com uma revisão do sistema de **rotulagem** que responda à procura de produtos com leve rasto ecológico; um enquadramento para os **contratos públicos «verdes»** de aquisição de bens e serviços; incentivos financeiros que promovam a receptividade àqueles produtos. O **Fórum dos Retalhistas**, criado no quadro do plano de acção CPS/PIS, promove o instrumento PIP de **ecologização das aquisições das empresas** e assegura a cooperação entre as partes interessadas no sentido de proporcionar aos consumidores uma melhor informação na perspectiva da sustentabilidade<sup>10</sup>.

A **directiva relativa à concepção ecológica dos produtos consumidores de energia** transpunha directamente os princípios da PIP para a legislação respeitante à concepção dos produtos. O seu âmbito de aplicação foi alargado, em 2009, a outros grupos de produtos (relacionados com o consumo de energia) no contexto do plano de acção CPS/PIS<sup>11</sup>.

A nova **directiva-quadro relativa aos resíduos**<sup>12</sup> torna juridicamente obrigatórios vários elementos da PIP, designadamente o requisito de que a política de resíduos englobe todo o ciclo de vida dos materiais. O conceito de ciclo de vida está igualmente subjacente à disposição da **directiva relativa às pilhas e acumuladores**<sup>13</sup> que autoriza a substituição da reciclagem pela eliminação apenas se esta operação apresentar vantagens ambientais à luz do ciclo de vida completo.

As **estratégias temáticas** «utilização sustentável dos recursos naturais»<sup>14</sup> e «prevenção e reciclagem de resíduos»<sup>15</sup> abraçam aquele conceito e o do aperfeiçoamento contínuo, bem como o da relação com o mercado. Ilustração disso é o facto de a estratégia relativa aos resíduos preconizar a criação de mercados de reciclagem fortes na UE.

---

<sup>10</sup> Dada a importância do seu papel de intermediários entre os produtores e os consumidores, os retalhistas, em cooperação com os produtores, terão de assegurar para os produtos uma rotulagem e informação adequadas, por forma a favorecer a opção por produtos mais sustentáveis. A informação ambiental prestada deve ser inteligível, não apresentar ambiguidades e não induzir em erro nem confundir os consumidores.

<sup>11</sup> Directiva 2009/125/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica dos produtos relacionados com o consumo de energia

<sup>12</sup> Directiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos

<sup>13</sup> Directiva 2008/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às pilhas e acumuladores e aos respectivos resíduos

<sup>14</sup> COM(2005) 670

<sup>15</sup> COM(2005) 666

Imediatamente a seguir à adopção da comunicação relativa à PIP, a Comissão avançou com a criação da **Plataforma LCA (avaliação do ciclo de vida)**, que integra uma base de dados europeia de referência sobre o ciclo de vida dos produtos, com controlo da qualidade, e um manual. Está-se também a trabalhar em directrizes para a aplicação, em sectores específicos, do conceito de ciclo de vida, englobando a dimensão internacional. De dois **projectos-piloto** de iniciativa própria, que exploraram os aspectos práticos da filosofia PIP, nomeadamente a aplicação daquele conceito<sup>16</sup>, resultaram compromissos voluntários de um conjunto de empresas.

Com o propósito de **focar a acção** neste domínio, a Comissão procedeu a uma análise destinada a identificar os produtos com maior impacto ambiental e as possibilidades existentes de os aperfeiçoar<sup>17</sup>. As acções a desenvolver em relação aos alvos definidos, a habitação, os transportes e os produtos alimentares, são materializadas através, entre outros, da **mesa redonda europeia para o consumo e produção sustentáveis de produtos alimentares**, recentemente criada (2009)<sup>18</sup>, e do sítio *web* BUILD-UP<sup>19</sup>.

A iniciativa «**mercado-piloto da reciclagem**» visa incentivar a procura de produtos que integram materiais reciclados e cujo ciclo de vida representa um benefício para o ambiente. O **mercado-piloto dos produtos de base biológica**, por seu lado, visa promover o desenvolvimento de produtos a partir de matérias-primas renováveis, por exemplo plásticos e produtos químicos de origem biológica<sup>20</sup>.

O 6.º e o 7.º programas-quadro têm vindo a financiar projectos de investigação nas áreas do aperfeiçoamento da metodologia de avaliação do ciclo de vida, da concepção ecológica, da ecologia industrial, da prevenção da formação de resíduos, da reciclagem, da biorefinação e do consumo sustentável, com o objectivo de promover a filosofia PIP.

## 2.2. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DA PIP AO NÍVEL DOS ESTADOS-MEMBROS

A filosofia PIP tem sido bem integrada nas actividades dos Estados-Membros, em muitos casos em estreita relação com as actividades ao nível comunitário.

A transposição e a **execução da legislação comunitária** que contém elementos da PIP constituem um contributo essencial dos Estados-Membros para esta política. São disso exemplos a legislação relativa à concepção e à rotulagem dos produtos e a **internalização dos custos ambientais** por meio de regimes de responsabilidade dos produtores. Entre as

---

<sup>16</sup> Ver <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

<sup>17</sup> Ver [http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/sustainable\\_development/susproc.cfm](http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/sustainable_development/susproc.cfm)

<sup>18</sup> Trata-se de um processo em que participam múltiplas partes interessadas e cujos objectivos são: i) identificar metodologias científicas e uniformes de avaliação do impacto ambiental dos produtos alimentares sólidos e líquidos em todo o seu ciclo de vida; ii) identificar as ferramentas mais adequadas de comunicação com os consumidores e outros interessados; iii) promover a redução do impacto ambiental destes produtos em toda a cadeia de abastecimento.

<sup>19</sup> Neste sítio, profissionais da construção civil, autarquias e ocupantes de imóveis podem trocar experiências de redução do consumo de energia nos edifícios: <http://www.buildup.eu/>. A Comissão lançou também uma acção concertada de intercâmbio de boas práticas de aplicação da directiva relativa ao desempenho energético dos edifícios (Directiva 2002/91/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, JO L 1 de 4.1.2003, p. 65), em que participam representantes dos Estados-Membros.

<sup>20</sup> COM(2007) 860

iniciativas nacionais neste último domínio contam-se as taxas ecológicas instituídas em alguns Estados-Membros.

Os Estados-Membros tomaram medidas para **reforçar a procura de produtos melhores**, designadamente no quadro dos contratos públicos. A iniciativa dos sete Estados-Membros que formam o pelotão da frente fez a média de contratos públicos «verdes» na UE subir para 45% em valor, do que resultou não só uma diminuição de 25% nas emissões de CO<sub>2</sub> como uma redução de 1% no custo do ciclo de vida. Os Países Baixos apontam para uma taxa de 100% de contratos «verdes» a nível do governo nacional no horizonte de 2010.

O objectivo de **informar melhor os consumidores** foi assumido por muitos Estados-Membros. Além do sistema comunitário de rótulo ecológico, existem em cerca de metade dos Estados-Membros sistemas nacionais, que, nos casos mais bem sucedidos, representam 10 000 produtos registados num único país. A **coordenação e a integração das medidas** ao nível nacional têm-se reforçado em muitos domínios: a troca regular de pontos de vista e experiências nas **reuniões PIP periódicas**, presididas pela Comissão, é complementada por grupos de trabalho interministeriais, por exemplo nos países nórdicos, organismos nacionais de coordenação da PIP e repartições da Administração Pública para a produção e consumo sustentáveis, por exemplo em França e no Reino Unido, ou serviços específicos como o do governo estadual da Baviera (Alemanha).

Os Estados-Membros lançaram, também, **iniciativas dirigidas a produtos específicos**. A Dinamarca, a Finlândia, a Suécia e o Reino Unido criaram **painéis de estudo** de produtos, que contam entre os seus participantes entidades ligadas às várias fases do ciclo de vida dos produtos. A Baviera deu apoio a projectos de concepção ecológica de produtos específicos. A Itália, a Dinamarca, os Países Baixos, a Alemanha, a Suécia e a França promoveram activamente junto das empresas **acordos de adesão voluntária** com metas e acções específicas.

Estas iniciativas apoiam-se frequentemente no estudo dos **dados e metodologias respeitantes ao ciclo de vida**. Pelo menos um terço dos Estados-Membros tem vindo a promover activamente o conceito de ciclo de vida e a desenvolver ferramentas de aplicação; alguns criaram centros de investigação LCA.

Quanto à integração deste conceito no funcionamento das organizações, todos os Estados-Membros tomaram medidas para promover o **sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS)**.

### **2.3. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO DA PIP AO NÍVEL DAS EMPRESAS E OUTRAS PARTES INTERESSADAS**

Associações empresariais, empresas e ONG têm cooperado com as administrações e os investigadores aos níveis comunitário, nacional e local. A maior parte das **actividades relacionadas com produtos específicos**, incluindo os próprios projectos-piloto promovidos pela Comissão, só pode realizar-se graças ao envolvimento activo das empresas e ONG. As empresas têm tido, e continuam a ter, um papel essencial na **disponibilização dos dados relativos ao ciclo de vida**, ao contribuírem, nomeadamente, para a alimentação da base de dados europeia.

A **sensibilização para o conceito de ciclo de vida** cresceu significativamente. Os sectores industriais fazem cada vez mais uso deste conceito na sua política de produtos e de

comunicação com os clientes e os poderes públicos. Um exemplo típico é a iniciativa «perfis ecológicos» lançada pela indústria dos plásticos na Europa. A participação activa de associações empresariais na definição de medidas de execução da **Directiva «Concepção Ecológica»**, através do fórum consultivo, é outro exemplo. Cresce também a participação de empresas nas iniciativas que visam definir **políticas específicas centradas no ciclo de vida**, de que são exemplo as supracitadas mesa redonda europeia, BUILD-UP e fórum dos retalhistas.

### 3. IR MAIS LONGE

No âmbito geral, deram-se passos importantes na UE no sentido de nortear a política de produtos pela protecção do ambiente. Como a PIP é um processo, e não um mecanismo estático, há ampla margem para o seu desenvolvimento. As opções possíveis incluem:

**Reforçar o papel da PIP nas políticas nacionais.** Alguns Estados-Membros tomaram medidas a todos os títulos exemplares, mas muitos continuam a marcar passo. Constituindo a PIP um processo dinâmico, o grau distinto a que avançou a sua aplicação deve-se também à evolução do contexto mais geral no período em análise, designadamente o alargamento da UE. Alguns dos novos Estados-Membros fizeram, contudo, bons progressos, enquanto outros, da UE-15, poderiam intensificar os seus esforços.

Incentivar e facilitar a participação das **ONG** ambientalistas, das **organizações de consumidores** e das **PME** no processo PIP e na aplicação dos seus instrumentos. Em termos gerais, parece ser necessário mais apoio e mais diálogo para que ganhe força a percepção dos benefícios que a aplicação do conceito de ciclo de vida pode trazer para o ambiente, ao reduzir o impacto negativo global dos produtos. Os projectos-piloto e muitos dos painéis de estudo demonstraram que a cooperação no âmbito de casos concretos é uma boa forma de o conseguir.

Conforme indicava a comunicação relativa à PIP, o conceito pode também aplicar-se à redução do rasto ecológico dos **produtos não industriais** e dos **serviços**. No quadro do plano de acção CPS/PIS lançaram-se iniciativas neste sentido, como as já mencionadas mesa redonda europeia e fórum dos retalhistas.

Os **instrumentos «fiscalidade» e «subsídios» da PIP** não foram ainda utilizados ao nível comunitário.

### 4. INICIATIVAS POLÍTICAS: DA PIP AO PLANO DE ACÇÃO CPS/PIS

A elaboração do conceito PIP pela Comissão coincidiu com o lançamento de grandes iniciativas de política ambiental e marcou a passagem da acção curativa à acção preventiva. Ao nível comunitário, o 6.º programa-quadro para o ambiente preconizou a aplicação deste conceito aos recursos naturais e aos resíduos. Ao nível internacional, a Cimeira de Joanesburgo chamou a atenção das esferas de decisão política para a necessidade de modelos de produção e consumo sustentáveis.

Admitindo que muitos problemas ambientais decorrem do número e variedade crescentes de produtos e matérias que são comerciados em todo o mundo, a PIP foi concebida como um complemento das políticas ambientais em sectores como os da gestão de resíduos, a qualidade do ar e da água ou os produtos químicos.

Dois anos depois de o Conselho ter dado o seu aval à comunicação relativa à PIP, a Comissão apresentou as estratégias temáticas «recursos naturais» e «resíduos», assentes nos princípios da PIP. Passados outros dois anos, publicou o documento de consulta sobre o plano de acção CPS/PIS, que viria a adoptar um ano depois.

O plano de acção CPS/PIS prevê a revisão de alguns dos seus elementos e do próprio plano em 2012, mantendo assim em lugar cimeiro da agenda política o apelo à adopção de medidas concretas de aplicação dos instrumentos da PIP.

## 5. CONCLUSÕES

A PIP visa o aperfeiçoamento contínuo dos produtos recorrendo aos meios de acção mais adequados. É um processo dinâmico e não um mecanismo estático. Exige um alto nível de consciencialização dos decisores políticos e outras partes interessadas e a vontade de materializar essa consciência em acções concretas no dia-a-dia.

A filosofia PIP contribuiu de forma importante para a evolução de várias políticas ambientais em domínios como a concepção dos produtos, a utilização dos recursos naturais e a gestão dos resíduos. Estados-Membros, empresas e outras partes interessadas têm impulsionado a sua aplicação envolvendo-se directamente na acção ao nível comunitário, transpondo a legislação comunitária e lançando acções de raiz económica e outras iniciativas próprias.

É difícil documentar a aplicação da PIP do ponto de vista da integração das diferentes políticas, já que só raramente se lhe faz referência expressa. Não obstante, aumentou grandemente a receptividade dos sectores industriais fundamentais e dos decisores políticos ao conceito de ciclo de vida e é substancialmente maior a disponibilidade de dados sobre o ciclo de vida dos produtos e o consenso quanto à metodologia. Avançou-se também na identificação dos produtos com maior potencial de aperfeiçoamento e na definição de medidas para o efeito.

A informação dos consumidores, a legislação no domínio da concepção ecológica, a produção ecológica e os contratos públicos «verdes» de aquisição de bens e serviços formam hoje o núcleo do plano de acção CPS/PIS. Este plano leva por diante o processo iniciado com a comunicação relativa à PIP, com o objectivo de libertar o potencial de oferta de produtos sustentáveis no mercado e promover um consumo mais inteligente. A revisão do plano de acção prevista para 2012 será uma oportunidade excelente para reavaliar a evolução da PIP.