

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a un sistema comunitario de concesión de una etiqueta ecológica ⁽¹⁾

(91/C 339/09)

El 22 de febrero de 1991, de conformidad con el artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de medio ambiente, sanidad y consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 1991 (ponente: Sr. Boisserée).

En su 289º pleno (sesión del 25 de septiembre de 1991), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Contenido esencial de la propuesta de la Comisión

1.1. La Comisión propone la adopción de un Reglamento del Consejo para la concesión de una etiqueta ecológica comunitaria, con los siguientes objetivos:

- Informar a los consumidores acerca de los productos ecológicos.
- Fomentar, ajustándose a las necesidades del mercado, sistemas de producción y líneas de productos ecológicos, gracias a la publicidad que fabricantes y comerciantes pueden hacer con la etiqueta ecológica.
- Agudizar la conciencia ecológica de la población y favorecer la solución de los problemas ambientales (prevención y eliminación de residuos).

1.2. La propuesta se basa en las experiencias positivas llevadas a cabo en algunos países, especialmente en la República Federal de Alemania, con respecto a la concesión de etiquetas ecológicas. Con vistas a la inminente realización del mercado interior, la Comisión propone introducir a nivel comunitario un distintivo de este tipo, máxime cuando otros Estados miembros, además de Alemania, están haciendo preparativos para crear una etiqueta de este tipo.

1.3. La propuesta de la Comisión prevé que la etiqueta ecológica se solicite de forma voluntaria; ello implica que ni el productor ni el importador estarán obligados a solicitarla y, por supuesto, que la autorización para la fabricación o la comercialización de un producto no dependerá de la concesión de la etiqueta.

1.4. El criterio para la concesión de la etiqueta debe ser el carácter relativamente ecológico del producto (*cf.* artículo 1 de la propuesta: «otros productos menos perjudiciales para el medio ambiente»), es decir, que su producción, uso, consumo o eliminación provoquen un deterioro ambiental menor que el de otros productos

del mismo tipo. Además, su fabricación deberá garantizar el aprovechamiento de los recursos y la utilización de tecnologías limpias.

1.5. El procedimiento propuesto para la concesión de la etiqueta ecológica se realiza en varios niveles:

- Determinación de los grupos de productos a los que se aplica la concesión de la etiqueta.
- Determinación de los criterios aplicables a estos grupos de productos.
- Concesión de la etiqueta por parte de un Jurado (compuesto por representantes de los Estados miembros y de grupos de interés económicos y sociales), previa solicitud de los fabricantes o importadores.
- Celebración de contratos sobre utilización de la etiqueta, que debe recibir protección legal.

1.6. Los organismos que intervienen en los distintos niveles son:

- las autoridades nacionales,
- la Comisión,
- un Comité Consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros,
- el Jurado antes citado,
- la Agencia Europea de Medio Ambiente.

1.7. El ámbito de aplicación se circunscribe en principio a los productos fabricados en serie. La propuesta de la Comisión no precisa con claridad si el Reglamento sólo debe ser aplicable a los productos destinados al consumo privado o si también se aplicará al consumo de las entidades públicas y empresas comerciales e industriales.

1.8. Las etiquetas ecológicas nacionales u otros distintivos previstos para los productos no deberán verse afectados de momento por el nuevo Reglamento.

⁽¹⁾ DO nº C 75 de 20. 3. 1991, p. 23.

2. Evaluación global

2.1. El Comité aprueba plenamente la propuesta de introducir una etiqueta ecológica comunitaria. La propuesta tiene como objetivo establecer un instrumento de mercado en materia de política ambiental y es apropiado para fomentar la conciencia ecológica en amplios sectores de la población [véase el dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social sobre política de medio ambiente y mercado interior europeo ⁽¹⁾]. La etiqueta comunitaria es un complemento adecuado con respecto a los instrumentos existentes en materia de política ambiental. La etiqueta ecológica comunitaria no debería servir en ningún caso de pretexto para descuidar la adopción, en caso necesario, de medidas legales más rigurosas. La concesión de la etiqueta ecológica ha de servir para completar las medidas legales, no para sustituirlas.

2.1.1. Las experiencias adquiridas en algunos países, y especialmente en la República Federal de Alemania, ponen de relieve que, con la concesión de etiquetas ecológicas de común acuerdo con los grupos sociales, se puede estimular el espíritu ecológico de las fuerzas del mercado, es decir, de los fabricantes, comerciantes y, no en menor medida, de los consumidores, consiguiendo de este modo una considerable protección del medio ambiente.

2.1.2. Sin embargo, el Comité estima que la propuesta de la Comisión necesita una mejora para conseguir verdaderamente el objetivo perseguido.

2.2. Como demuestran las experiencias efectuadas en los Estados miembros, el establecimiento en el mercado de un sistema de etiquetas lleva su tiempo. Por ello el Comité aprueba la propuesta de la Comisión de permitir que de momento sigan en vigor las etiquetas nacionales.

2.3. Con la etiqueta ecológica comunitaria se pretende proteger el medio ambiente en los sectores del aire, agua, suelo, ruido, residuos, energía y recursos. Dicha protección puede conseguirse no tan sólo con el empleo de productos no contaminantes por parte de los particulares, sino también mediante la utilización de esos productos principalmente por parte del sector público y de la industria (como, por ejemplo, material de construcción reciclado y maquinaria de construcción de bajo nivel de ruido). Asimismo, en el sector de los servicios, la concesión de una etiqueta ecológica comunitaria puede fomentar la protección del medio ambiente, manifestándose sus efectos, por ejemplo, en el sector del transporte a través de los medios de transporte público, o en el sector de los residuos mediante estrategias preventivas y conceptos de reciclaje. Si bien la etiqueta ecológica comunitaria irá dirigida en primer lugar a los productos fabricados en serie para el uso y consumo privado, el sistema debería estar abierto también a los productos de consumo público e industrial, así como a los servicios. Precisamente en este campo de aplicación se han efectuado buenas experiencias en aquellos Estados miembros que ya conceden etiquetas ecológicas.

2.4. El Comité aprueba la idea de la Comisión de no considerar los envases que son parte integrante del producto como productos independientes para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria. Por consiguiente, a la hora de juzgar el producto hay que considerar también el impacto de los componentes del envase. Debido especialmente a la enorme cantidad de residuos —constituidos en gran parte por envases— en los Estados miembros, es de gran importancia tener en cuenta el envase del producto al evaluar su adecuación al medio ambiente. La etiqueta ecológica comunitaria puede incitar así al fabricante a comercializar productos con menor cantidad de envase y a evitar los residuos.

2.5. Al establecer los grupos de productos habrá que garantizar la inclusión de todas las alternativas que por su función resulten apropiadas para conseguir el correspondiente objetivo. A ese respecto deberán también tener oportunidad de recibir la etiqueta ecológica aquellos productos comercializados que, si bien cuentan tan sólo con una pequeña cuota del mercado, posean claras ventajas ecológicas frente a sus competidores tradicionales que dominan el mercado.

2.6. Respecto a la credibilidad y aceptación de la etiqueta ecológica comunitaria, reviste una especial importancia la garantía de un nivel de exigencia alto y exactamente definido a la hora de establecer los criterios concretos para los diferentes grupos de productos. Por una parte, dichos criterios deben ser tan precisos que todos los fabricantes de los Estados miembros y de otros países no comunitarios que deseen utilizar la etiqueta ecológica de la Comunidad, aportando pruebas de que satisfacen dichos criterios, puedan estar seguros de que la adjudicación de la etiqueta ecológica comunitaria se decidirá tan sólo con arreglo a dichos criterios y con el mismo trato para todos los solicitantes. Y por otra parte, los criterios deberán ser también tan rigurosos que el consumidor pueda confiar en la calidad ecológica del producto que ostente la etiqueta ecológica de la Comunidad.

2.7. El Comité no comprende por qué la Comisión no recurre, en su propuesta de Reglamento, a dar participación a los grupos sociales en la selección de los grupos de productos y el establecimiento de los criterios específicos. Esta participación se da ya en los países donde las experiencias con las etiquetas ecológicas son muy positivas.

2.7.1. La aceptación de la etiqueta ecológica comunitaria como un instrumento del que los fabricantes o importadores interesados deberían servirse voluntariamente como testimonio del carácter ecológico de sus productos depende indudablemente de la participación de los grupos sociales en los procesos de decisión desde un principio. Por ello el Comité propone un procedimiento por el que se asocie claramente a los grupos sociales a la propia selección de los grupos de productos, y especialmente al establecimiento de los criterios

⁽¹⁾ DO nº C 332 de 31. 12. 1991.

que los mismos deberán satisfacer para hacerse acreedores a la etiqueta ecológica de la Comunidad. El carácter voluntario de la etiqueta ecológica comunitaria constituye un argumento en favor de una amplia desnationalización del procedimiento, ya que la autorización para fabricar e importar un producto determinado no depende de la posesión de la etiqueta ecológica.

2.7.2. Por consiguiente, el procedimiento para conseguir una etiqueta ecológica comunitaria debería estar regulado de la forma más pública y menos burocrática posible. En este sentido el Comité propone el siguiente procedimiento:

- La selección de los grupos de productos corresponderá a un comité compuesto por representantes de los distintos grupos de interés, que decidirá junto con la Comisión de la Comunidad sobre las propuestas que le sean presentadas por esta última, los gobiernos nacionales, las asociaciones europeas de fabricantes, comerciantes y consumidores o por las organizaciones ecológicas. La Agencia Europea del Medio Ambiente deberá participar en la toma de decisiones.
- Este comité, junto con la Comisión, establecerá, con la ayuda técnica de la Agencia Europea del Medio Ambiente —o, en el caso de que ésta aún no pueda llevar a cabo su cometido de una institución científica comparable a nivel comunitario—, criterios detallados y concretos que deberán cumplir los productos de un grupo para obtener la etiqueta ecológica de la Comunidad. El cumplimiento de las disposiciones legales en materia de protección es ciertamente un requisito, pero no debe ser el único criterio para la concesión de la etiqueta.
- La concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los diferentes productos y servicios, y especialmente la conclusión de acuerdos sobre la utilización de etiquetas, tendrá lugar exclusivamente cuando se satisfagan dichos criterios. La Comisión de la Comunidad deberá intervenir para garantizar una práctica uniforme de concesión en dicho procedimiento. El Comité estima que la concesión de la etiqueta obedece a una comprobación puramente técnica de que los diferentes productos y servicios responden a los criterios establecidos para recibir la etiqueta ecológica comunitaria.

2.8. El Comité estima acertada la elección del artículo 130 S del Tratado constitutivo de la CEE como fundamento jurídico de la propuesta.

Asimismo, estima adecuado que se haya optado por la forma jurídica del Reglamento especialmente para poder prohibir el uso no permitido o incorrecto de la etiqueta. Sin embargo, a fin de evitar discrepancias jurídicas, el texto no sólo debe ser concreto en cuanto a su contenido, sino que también debe ser redactado de forma precisa.

3. Observaciones específicas sobre las diferentes disposiciones del Reglamento

3.1. Artículo 1

3.1.1. En el proyecto de la Comisión no es posible reconocer si la etiqueta ecológica comunitaria sólo debe concederse a productos de uso privado por parte de los consumidores o si también deben tenerse en cuenta los productos de uso público e industrial. En opinión del Comité, los productos en serie utilizados principalmente por el sector público y la industria deberían poder obtener la etiqueta ecológica comunitaria.

3.1.2. Si bien en la práctica la prioridad de la etiqueta ecológica comunitaria se dará ciertamente a los productos de consumo producidos en serie, en principio no debería rechazarse la concesión de dicha etiqueta a aquellos que ofrezcan servicios especialmente compatibles con las exigencias del medio ambiente. Dicha decisión debería tomarse ahora. No hay ninguna razón para ponerla posteriormente en vigor de un modo gradual.

3.1.3. El Comité juzga necesario que se imponga un alto nivel de exigencia a los productos dotados de la etiqueta ecológica comunitaria, no sólo en lo relativo a su calidad ecológica sino también a los demás criterios cualitativos, especialmente el de la seguridad. En ningún caso es suficiente que los productos dotados de la etiqueta en cuestión se limiten a no comprometer «la seguridad de los productos ni de los trabajadores» (apartado 2). Además de la seguridad (técnica) de los productos debe garantizarse también la protección sanitaria del consumidor y de los trabajadores.

El Comité considera que la evaluación de la seguridad y la salud debe basarse en un uso conforme a lo prescrito y que no debe cuestionarse la aptitud para el consumo.

3.2. Artículo 2

3.2.1. En el artículo 2 debería en primer lugar definirse positivamente el ámbito de aplicación del Reglamento (productos y servicios).

3.3. Artículo 3, letra d)

El Comité considera que al evaluar la producción (elaboración) hay que tener en cuenta el impacto de las materias primas y componentes sobre el medio ambiente.

3.4. Artículo 4

Aquí se debería dejar claro que el Reglamento sobre la etiqueta ecológica comunitaria no modifica las otras disposiciones comunitarias.

3.5. Artículo 5

La primera decisión importante que habrá que tomar en el procedimiento global de concesión de una etiqueta ecológica comunitaria es establecer los grupos de productos, por lo que su definición reviste particular importancia. En cada grupo de productos deberían incluirse todos los tipos de productos y prestaciones que resulten adecuados para satisfacer una situación de demanda. El Comité considera que la definición dada en la letra c) del artículo 3 es mejor que la que figura en el artículo 5. Aunque solo fuese por razones de claridad jurídica, debiera emplearse la misma terminología en ambos artículos ⁽¹⁾.

3.5.1. La decisión sobre la selección y delimitación de los grupos de productos deberá ser tomada, a propuesta de la autoridad competente en los Estados miembros o de la Comisión, por un comité compuesto por representantes de los grupos de interés (véanse los apartados 2.7.2 y 3.9.2 del presente documento). En cualquier caso, será competencia de la Comisión examinar previamente las propuestas, con la participación de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

3.6. Artículo 6

3.6.1. Por otra parte, el Comité entiende la disposición contenida en el apartado 3 del artículo 6 en el sentido de que los productos o el proceso de producción no deberían ocasionar ningún daño significativo al hombre ni al medio ambiente, independientemente de que se utilicen sustancias o preparados peligrosos.

3.6.2. Por lo demás, habría que revisar y redactar de forma más clara todo el artículo.

3.7. Artículo 7

Los criterios ecológicos específicos para un grupo de productos o servicios han de fijarse de un modo unívoco y a un alto nivel, debiéndose tener en cuenta todos los aspectos indicados en la matriz de valoración (anexo I), a fin de cumplir con el planteamiento «del nacimiento a la muerte» y tener presente todas las dimensiones de la protección al medio ambiente.

Al utilizar la matriz de valoración (anexo I), habrá que detallar y concretar la determinación de los «Criterios ecológicos específicos» para los diferentes grupos de productos y servicios. A la hora de fijar dichos criterios debería exigirse que la utilización de tecnologías limpias fuese, no lo mayor posible, sino sin limitaciones.

3.8. Artículo 8

El poder de decisión respecto a los criterios ecológicos específicos para cada grupo de productos y servicios

debería corresponder al comité compuesto por representantes de los grupos de interés (véanse apartados 2.7.2 y 3.9.2).

3.9. Artículo 9

3.9.1. En el procedimiento propuesto por el Comité Económico y Social (apartados 2.7.2 y 3.9.2) el Comité Consultivo resulta superfluo. En cualquier caso, corresponde a la Comisión el examen previo de las propuestas (véase apartado 3.5.1).

3.9.2. De acuerdo con el carácter voluntario de la etiqueta ecológica comunitaria, las decisiones más importantes deberían ser responsabilidad de los grupos de interés (véase apartado 2.7.2). El Comité Económico y Social propone que se instituya un comité compuesto por tres representantes de cada uno de los siguientes grupos: industria, comercio, asociaciones de consumidores, organizaciones ecológicas y organizaciones de trabajadores. En la propuesta de la Comisión, al hablar de la composición del Jurado, que viene a ser comparable, en lo que respecta a la participación, a los grupos de interés, se mencionan también los medios de comunicación. El Comité Económico y Social no cree conveniente incluir a estos últimos, a causa del carácter puramente técnico del citado comité. El Presidente de dicho comité debería ser elegido por los propios miembros en lugar de ser designado por la Comisión. Las decisiones de tal comité deberían tomarse por mayoría simple y la Comisión comprobará si se ajustan al Reglamento propuesto. Si la Comisión llegara a la conclusión de que el comité ha tomado una decisión errónea, éste volvería a reunirse. En caso de que persistieran los reparos por parte de la Comisión tras las nuevas deliberaciones del comité, aquélla presentaría una propuesta al Consejo acerca de las medidas a tomar. En estos casos, el Consejo deberá pronunciarse por mayoría calificada (apartado 2 del artículo 148 del Tratado CEE).

El Comité Económico y Social piensa en la posibilidad de que los representantes de las asociaciones y organizaciones en el comité en cuestión sean nombrados por él mismo.

3.10. Artículo 10

3.10.1. Todos los productos y servicios que respondan a los criterios ecológicos específicos fijados para el grupo al que pertenecen han de poder llevar la etiqueta ecológica comunitaria (véase apartado 2.6). El Comité discrepa aquí de la idea expresada en la propuesta de la Comisión, según la cual deberá decidirse en cierto modo por medio de un «concurso» cuáles son entre los productos propuestos los más adecuados para ostentar la etiqueta ecológica comunitaria.

3.10.2. El Comité propone la convocatoria de un concurso destinado a fijar la configuración gráfica de

⁽¹⁾ En algunas versiones se emplea la misma terminología.

la etiqueta ecológica comunitaria, con vistas a alcanzar la mayor identificación posible del consumidor (comprador, cliente) con la finalidad de la etiqueta. El Comité duda de que ello se consiga con la etiqueta propuesta por la Comisión.

3.10.3. Es importante que las razones para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria resulten patentes en la propia etiqueta o en su entorno inmediato. El Comité no ignora las dificultades que el plurilingüismo de la Comunidad plantea a la hora de incorporar mensajes verbales en la etiqueta ecológica comunitaria.

Pero la forma de código propuesta por la Comisión no se presta a evidenciar las razones del etiquetado. El Comité considera más adecuados los pictogramas, que habría que crear o bien desarrollar a partir del concurso antes mencionado; otra posibilidad es combinar la etiqueta ecológica comunitaria y el pictograma.

3.10.4. En opinión del Comité, las disposiciones previstas por la propuesta de la Comisión en los apartados 5 y 6 del artículo 10 debieran figurar en el artículo 19.

3.11. Artículo 12

3.11.1. Respecto a los «criterios específicos» debería aclararse que se trata de los criterios ecológicos específicos, mencionados en el artículo 7.

3.11.2. El Comité no comprende por qué la propuesta de la Comisión establece que una empresa que no utilice una etiqueta ecológica comunitaria concedida debe comunicarlo previamente al organismo competente.

3.12. Artículo 13

3.12.1. Deberá concederse la etiqueta a los productos y servicios que respondan a los criterios ecológicos específicamente establecidos para los grupos de productos o servicios, lo que no deja a los organismos competentes ningún margen de poder discrecional. Esta decisión debería ir unida a la competencia para concluir acuerdos sobre la utilización de las etiquetas. A fin de garantizar una aplicación unitaria, los organismos nacionales (artículo 11 de la propuesta de la Comisión) deberían consultar a la Comisión antes de concluir acuerdos sobre la utilización de las etiquetas, pudiéndose otorgar a la Comisión el derecho de revocación.

3.12.2. El Comité se pronuncia en contra de la disposición del artículo 13 de la propuesta de la Comisión, en el sentido de que la etiqueta sólo se concederá a los productos individuales que «mejor» satisfagan las exigencias. Se debe conceder la etiqueta ecológica a todos los productos que satisfagan dichas exigencias.

En el artículo 13 falta la posibilidad de recurso legal en el caso de que se tome una decisión negativa para el solicitante. En este caso debería remitirse como mínimo al derecho nacional. Por otra parte, el Comité considera oportuno estudiar la posibilidad de conceder a las partes interesadas el derecho a revisar la decisión en el caso de que se comprobara que no se dan las condiciones para la concesión de la etiqueta o que ésta ha sido objeto de abuso.

3.13. Artículo 14

El Comité celebra que la futura Agencia Europea del Medio Ambiente participe en los trabajos preparatorios necesarios para el establecimiento de los criterios específicos. Sin embargo, no está claro cuáles son los organismos científicos y técnicos competentes con los que la Agencia debe consultar, ni cómo se va a asegurar esa consulta.

Por ello el Comité pone de relieve su preocupación por el retraso en la creación de la Agencia Europea del Medio Ambiente.

3.14. Artículo 19

3.14.1. El Comité propone incorporar los apartados 5 y 6 del artículo 10 al artículo 19, y que este último artículo lleve el siguiente título: «Utilización y uso publicitario de la etiqueta.»

3.14.2. El Comité señala que con este Reglamento sólo puede regularse el uso publicitario de la etiqueta ecológica comunitaria, y no la de otros símbolos ecológicos de ámbito nacional o de organizaciones privadas. Es importante, pues, excluir aquellas etiquetas que puedan confundirse con la etiqueta ecológica comunitaria.

3.14.3. A fin de excluir las etiquetas que puedan confundirse con la etiqueta ecológica comunitaria, es necesario establecer en el Reglamento las posibles sanciones en caso de infracción, o bien la obligación expresa de los Estados miembros de elaborar la correspondiente reglamentación. El Comité recomienda incluir en el Reglamento la obligación, o al menos la posibilidad, de que puedan establecerse prohibiciones a partir de la legislación de los diferentes Estados.

3.15. Artículo 21

El Comité acoge favorablemente el carácter voluntario, puesto aquí de manifiesto, de la etiqueta ecológica comunitaria, el cual no sólo justifica sino que exige un cambio de concepción en la línea de las anteriores propuestas.

3.16. *Artículo 22*

3.16.1. Es natural que la Comisión pueda considerar y proponer modificaciones del Reglamento en cualquier momento y no sólo una vez transcurridos cinco años. Por ello, no es necesaria una reglamentación en el sentido indicado en los párrafos primero y segundo de este artículo; a lo sumo, cabría recogerla en una Decisión del Consejo de Ministros con ocasión de la aprobación del Reglamento.

Tampoco es conveniente destacar uno de los posibles motivos para modificar el Reglamento, a saber, la coexistencia de etiquetas nacionales y comunitarias; ello podría entenderse como un anuncio de la expiración de las etiquetas ecológicas nacionales y reducir el interés por la concesión de estas etiquetas antes de que la etiqueta europea se haya impuesto realmente. Según el Comité, ello no favorecería el fomento de una conducta ecológicamente positiva. Por último, existen dudas acerca de si sería posible desde el punto de vista legal prohibir etiquetas privadas no oficiales que hagan publicidad según criterios ecológicos. Así, la prohibi-

ción exclusiva de etiquetas nacionales oficiales no alcanzaría el objetivo de llegar a una única etiqueta de cualificación ecológica.

3.16.2. Transferir, tal como se prevé en el párrafo tercero del artículo 22, a la Agencia Europea de Medio Ambiente la función de determinar los criterios ecológicos iría en contra de la postura defendida por el Comité. Si la determinación de los criterios es transferida a un organismo compuesto por los grupos interesados (véase apartado 3.9.2), la labor de la Agencia se concentraría en el examen técnico de las solicitudes presentadas.

3.17. *Anexo I*

La valoración ha de completarse desde el punto de vista de la prevención sanitaria; por lo demás, se remite al apartado 3.7 del presente dictamen.

3.18. *Anexo II*

Se remite al apartado 3.10.2 del presente dictamen.

Hecho en Bruselas, el 25 de septiembre de 1991.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

François STAEDELIN