

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular

[COM(2015) 614 final],

a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens

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

a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos

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

a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros

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

e a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2000/53/CE, relativa aos veículos em fim de vida, 2006/66/CE, relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, e 2012/19/UE, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos

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

(2016/C 264/14)

Relator: Cillian LOHAN

Em 2 de dezembro de 2015, em 14 de dezembro de 2015 e em 15 de dezembro de 2015, a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 192.º, n.º 1, do artigo 114.º, n.º 1, e do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular [COM(2015) 614 final],

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens [COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)],

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos [COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)],

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros [COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)] e

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2000/53/CE, relativa aos veículos em fim de vida, 2006/66/CE, relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, e 2012/19/UE, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos [COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 12 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 192 votos a favor, 4 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE espera que a ambição da Comissão de fomentar a transição para uma economia circular constitua um primeiro passo no sentido de uma mudança de paradigma em termos de comportamentos e práticas, e reitera a sua oposição à retirada do anterior pacote de medidas relativas à economia circular, publicado em 2014.

1.2. O CESE congratula-se igualmente pelo facto de a Comissão ter acolhido várias das suas recomendações relativas ao pacote de 2014 (por exemplo, o destaque atribuído à parte a montante do ciclo de vida dos produtos). No entanto, há margem para melhorias no que respeita ao grau de ambição do pacote. As metas do pacote de 2014 deram azo a maiores benefícios económicos e ambientais ⁽¹⁾. O Comité recomenda que as metas do pacote de 2014 relativo ao tratamento de resíduos sejam reintroduzidas, assegurando ao mesmo tempo que possam ser atingidas de forma eficaz em termos de custos. Globalmente, o atraso de 18 meses não é aparentemente justificável pelo âmbito ou pelo grau de ambição do novo pacote quando comparado com o anterior.

1.3. As políticas relativas à economia circular devem assegurar que os círculos são duradouros, curtos, locais e limpos. Em atividades industriais específicas, os ciclos são suscetíveis de adquirir uma grande dimensão.

1.4. As propostas da Comissão não abordam de forma suficiente os benefícios e riscos sociais e laborais da transição para uma economia circular ⁽²⁾. Não é contemplada a adaptação necessária, através da formação e da educação da mão de obra. É necessário identificar os setores e trabalhadores mais vulneráveis, de modo a poder criar um conjunto de estruturas de apoio complementares para eles.

1.5. O CESE saúda a inclusão da obrigação de prestação de informações sobre a utilização de instrumentos económicos adequados para orientar a realização das metas de redução de resíduos, mas tal obrigação deve ter um âmbito de aplicação mais vasto. A utilização de instrumentos económicos para orientar a transição deve ser mais forte e sistémica.

1.6. O CESE está disposto a explorar, sob a sua responsabilidade, a viabilidade de uma plataforma europeia aberta para a economia circular que reúna as partes interessadas e a sociedade civil dos setores público, semipúblico ou privado ligadas à eficiência na utilização dos recursos. Esta plataforma criaria oportunidades de intercâmbio e sensibilização em torno das boas práticas.

1.7. A educação, sob todas as suas formas e a todos os níveis, representará uma parte essencial da transição para uma economia circular. A transição terá de contemplar a identificação das necessidades de formação dos trabalhadores que necessitem de participar numa mudança mais imediata, bem como a medida a mais longo prazo de educar as gerações futuras.

1.8. A transição para uma economia circular deve trazer vantagens à comunidade empresarial. As medidas de apoio às PME foram assinaladas no parecer NAT/652 ⁽³⁾. O acesso ao financiamento será um problema para as PME e os empresários que desejem tirar partido das oportunidades que surgem no espaço da economia circular.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99.

⁽³⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, nomeadamente o ponto 5.

1.9. A revisão prevista da Diretiva Conceção Ecológica terá de tomar em consideração o ciclo de vida dos produtos na íntegra, incluindo: a durabilidade, reparabilidade, disponibilidade/acessibilidade económica das peças sobressalentes, divulgação incondicional de informações sobre reparação e assistência técnica por parte dos fabricantes. O CESE sublinha a necessidade de aplicar os princípios da conceção ecológica a todos os setores da indústria transformadora. Essa aplicação facilitaria uma valorização económica e tecnicamente viável das matérias-primas e dos componentes dos produtos quando estes deixassem de ser utilizados. Os produtos eletrónicos, em especial os telemóveis, são normalmente apontados como exemplo demonstrativo.

1.10. É necessária uma rotulagem mais abrangente, que inclua a vida útil dos produtos. Não é suficiente examinar a possibilidade de existir uma obsolescência programada. O CESE reitera o seu apelo para que os decisores políticos ponderem a proibição total dos produtos cuja defeituosidade seja programada para provocar o fim da vida do aparelho ⁽⁴⁾.

1.11. Poder-se-ão conseguir mudanças comportamentais de forma mais eficaz através de sinais claros em matéria de preços, ou seja, oferecendo aos consumidores comodidade e preços competitivos. Os produtos ou serviços que obedecem aos princípios da circularidade devem ser claramente diferenciados no preço, tendo por base a disponibilidade/escassez de recursos ou a forma como o produto é concebido. Esta diferenciação poderá ser inicialmente alcançada mediante regimes de responsabilidade alargada do produtor (RAP) e/ou tributação ecológica. O CESE salienta a importância de realizar estudos que demonstrem a viabilidade de todas as medidas novas.

1.12. O CESE congratula-se com a introdução de requisitos mínimos para os RAP. Todavia, é necessário clarificar melhor as funções e responsabilidades das diversas partes interessadas em toda a cadeia de valor. A adoção dos regimes RAP deve ser obrigatória nos Estados-Membros.

1.13. É necessário desenvolver mecanismos de apoio que permitam aos mais pobres aceder a bens e serviços de maior qualidade e com custos inicialmente mais elevados. Tal poderia passar por um regime de empréstimos apoiado pelo Estado ou um regime de financiamento apoiado pelo fabricante, com taxas menos elevadas aplicadas exclusivamente a produtos com determinada vida útil mínima, os quais seriam concebidos por forma a incorporar todos os elementos da circularidade.

1.14. Alguns instrumentos políticos específicos, a exemplo dos regimes de restituição de depósitos e dos sistemas integrados de gestão, revelaram já a sua eficácia, devendo promover-se a sua integração no pacote. Uma taxa reduzida ou isenção de IVA nos produtos reciclados, bem como nas atividades de reutilização e reparação, pode constituir um incentivo para a participação ativa dos empreendedores neste ramo e proporcionar aos consumidores produtos a preços competitivos, o que ajudará a promover mudanças comportamentais generalizadas. Os subsídios deviam ser redirecionados para apoiar a utilização de matérias-primas secundárias e incentivar a aplicação dos princípios da conceção ecológica em todos os setores da indústria transformadora.

1.15. Os governos e as respetivas instituições devem assumir um papel de liderança na aplicação de contratos públicos ecológicos a todas as aquisições de produtos e serviços, no limite das suas competências. A opção mais ecológica deve ser escolhida de forma automática, sendo necessário justificar qualquer outra opção.

1.16. A recolha seletiva de fluxos de resíduos é determinante para alcançar a circularidade. O CESE saúda o aditamento do requisito vinculativo de assegurar no imediato uma recolha seletiva dos biorresíduos. O requisito previsto na diretiva deve ser reforçado para o conjunto da recolha seletiva, de modo a torná-la obrigatória, salvo quando for concedida uma isenção específica devido a uma condicionante de viabilidade prática.

1.17. A redução dos resíduos alimentares só pode ser alcançada com a inclusão de marcos ao longo do caminho para atingir o ODS n.º 2. Com base no trabalho já efetuado, o anexo deve incluir o desenvolvimento de um mecanismo para quantificar os desperdícios e resíduos alimentares com um prazo específico ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 23.

⁽⁵⁾ Ver, por exemplo, o projeto «EU FUSIONS» (Utilização de alimentos para a inovação social otimizando as estratégias de prevenção de resíduos) do 7.º PQ: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

1.18. Os conceitos da economia circular não podem evoluir de forma isolada. É necessário instituir um organismo de controlo, como a Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização de Recursos, que tenha por mandato assegurar que outras estratégias setoriais da autoria da Comissão estejam em concordância com os princípios de uma economia circular.

1.19. O processo do Semestre Europeu pode ser utilizado, mediante as recomendações específicas por país, para garantir a execução ao nível dos Estados-Membros e estabelecer como prioridade a transição para um modelo económico circular.

2. Introdução

2.1. Em 2 de dezembro de 2015, a Comissão Europeia apresentou um pacote revisto sobre a economia circular. Das propostas consta uma secção não legislativa, incluindo a Comunicação intitulada «Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular», e uma secção propondo uma série de alterações à legislação europeia em vigor sobre o tratamento e a reciclagem de resíduos.

2.2. As novas propostas substituem o pacote anterior que a Comissão Europeia, presidida por José Manuel Durão Barroso, publicou em julho de 2014 no quadro da iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» da Estratégia Europa 2020. O novo pacote apresenta algumas melhorias – a saber, é mais amplo e abrange todas as fases do ciclo de vida dos produtos – e alguns domínios em que se observa uma menor ambição. Existe o perigo de o pacote passar a centrar-se na reciclagem e não apresentar instrumentos políticos que correspondam ao desejo de concretizar um novo modelo económico de circularidade. O aumento das taxas de reciclagem não é sinónimo de uma economia mais circular. Globalmente, o atraso de 18 meses não é aparentemente justificável pelo âmbito ou pelo grau de ambição do novo pacote quando comparado com o anterior.

3. Observações na generalidade

3.1. A mudança de uma economia linear – extração, transformação, utilização e descarte – para uma economia circular, em que os resíduos podem ser transformados em recursos, constitui um desafio fundamental para a Europa. Esta evolução torna a economia mais sustentável e diminui a sua pegada ecológica, através de uma melhor gestão dos recursos e de uma redução da extração e da poluição; permite igualmente às empresas ganharem uma vantagem competitiva, graças a uma melhor gestão das matérias-primas, e torna a economia menos independente de matérias importadas – e potencialmente essenciais e raras; além disso, gera novas oportunidades económicas e novos mercados, dentro e fora da Europa, e conduz à criação de novos postos de trabalho locais.

3.2. Importa saudar o facto de a transição para uma economia circular ser uma necessidade reconhecida. Neste contexto, haverá que obter uma alteração sistémica se o objetivo for explorar todo o potencial dos vários benefícios económicos e sociais. As políticas em prol de uma economia circular devem assegurar que os ciclos são duradouros, curtos, locais e limpos. A dimensão dos ciclos pode, no entanto, ser variável. Numa economia circular, utilizar deve ser mais importante do que possuir; os sistemas de «produtos-serviços» e os padrões de consumo colaborativo podem contribuir de forma muito positiva neste sentido e serão mais aprofundados proximamente em dois pareceres do CESE. Uma economia circular não é apenas uma economia linear em que tentamos redirecionar os resíduos para a produção; visa também alcançar uma remodelação total da economia, em que os próprios conceitos de responsabilidade e propriedade necessitam de ser redefinidos. Estas alterações fundamentais devem ser implementadas tendo em conta o contexto global interligado do atual modelo económico. Quando se trata de questões globais, raramente é útil atuar apenas a nível regional, pelo que há que lançar uma iniciativa global.

3.3. Importa analisar continuamente o impacto económico de uma transição para uma economia circular. Dado o carácter obsoleto das práticas empresariais desatualizadas, há que identificar as mais afetadas e apoiá-las para garantir uma transição justa e equitativa para uma economia circular. É necessário abordar os benefícios e riscos sociais e laborais⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, nomeadamente o ponto 4.

3.4. Existe um défice de instrumentos económicos para orientar a transição. O CESE identificou a necessidade de combinar instrumentos de mercado e regulamentares para alcançar uma economia eficiente na utilização de recursos⁽⁷⁾. O artigo 4.º, n.º 3, impõe aos Estados-Membros a utilização de instrumentos económicos e prevê um mecanismo de apresentação de relatórios num prazo de 18 meses e, posteriormente, após cinco anos. Estas disposições podem ser reforçadas com a inclusão de um relatório intercalar num prazo de três anos e de uma recomendação de utilização da tributação ecológica. O desenvolvimento de instrumentos de boas práticas nos Estados-Membros deve ser partilhado e a sua adoção promovida através do processo do Semestre Europeu.

3.5. A Comissão deve tornar mais clara a coerência entre os diferentes planos de ação formulados em anos anteriores, bem como a sua interligação em termos de hierarquia e condicionalidade: o Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos⁽⁸⁾, o 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente para 2020 (7.º PAA)⁽⁹⁾ e o plano de ação da UE para a economia circular. Muitas das atividades apresentadas pelo recente plano de ação já tinham sido mencionadas nas iniciativas que o antecederam. Será imprescindível efetuar uma avaliação integral dos sucessos e fracassos das iniciativas anteriores.

3.6. O pacote de medidas relativas à economia circular constitui um passo na direção certa. Contudo, subsiste uma questão essencial: o conjunto destas medidas é suficiente para garantir a transição das economias europeias da atual trajetória de desenvolvimento (que também vai aumentar a eficiência na utilização dos recursos) para um modelo verdadeiramente circular, que dissocie a prosperidade económica da utilização de recursos naturais (dissociação absoluta) e multiplique os benefícios económicos e sociais⁽¹⁰⁾? É necessário que o plano de ação seja adequado à resolução dos desafios sistémicos subjacentes e crie um enquadramento suficiente para dar início à transição⁽¹¹⁾.

3.7. O CESE acolhe favoravelmente a avaliação de impacto que acompanha as propostas legislativas da Comissão relativas aos resíduos⁽¹²⁾. São também visíveis os menores benefícios nos domínios económico, do emprego e da redução de emissões deste pacote em relação ao pacote retirado. Uma análise de custo-benefício do plano de ação não legislativo ajudaria a identificar as medidas mais eficazes e proporcionadas para alcançar a transição para uma economia circular⁽¹³⁾.

3.8. A execução é decisiva para a obtenção de resultados positivos. O CESE exorta à criação de um organismo especificamente responsável pela execução e pela condicionalidade, similar à Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização de Recursos⁽¹⁴⁾, que contribuiu para o 7.º PAA e o pacote de medidas relativas à economia circular.

3.9. O CESE reconhece os esforços da Comissão no sentido de abranger um amplo leque de intervenientes e peritos, tal como instou no seu parecer NAT/652⁽¹⁵⁾. A transição para uma economia circular é um processo de longo prazo, que deve ser tomado em mãos a todos os níveis e por todos os setores. A Comissão sublinha a sua intenção de envolver ativamente os intervenientes na execução do plano de ação⁽¹⁶⁾; um processo minucioso nesta matéria será crucial.

⁽⁷⁾ JO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Decisão n.º 1386/2013/UE.

⁽¹⁰⁾ Fundação Ellen MacArthur, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe* [Crescimento interno: uma visão da economia circular para uma Europa competitiva], p. 32 e 39, http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe

⁽¹¹⁾ Sobre os desafios sistémicos, ver o relatório de síntese de 2015 da Agência Europeia do Ambiente, intitulado «O Ambiente na Europa – Estado e perspetivas 2015» (p. 141); <http://www.eea.europa.eu/soer>

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽¹³⁾ A título de referência, propõem-se como exemplos: Fundação Ellen MacArthur, McKinsey, *Growth within*, op. cit., p. 34, quadro 1; e literatura selecionada sobre o impacto macroeconómico da economia circular, incluindo o relatório do Clube de Roma intitulado *Circular Economy & Benefits for Society* [Economia circular e benefícios para a sociedade], de outubro de 2015 (EN: <http://www.clubofrome.org/?p=8851>).

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

⁽¹⁵⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, ponto 1.3.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 614/2, p. 20.

3.10. O CESE reitera a sua disponibilidade, manifestada no parecer NAT/652, para promover ativamente as redes de atores da sociedade civil que preconizam a transição para um modelo de economia circular, bem como explorar a criação e gestão de um fórum europeu para a economia circular. Existem vários fóruns que oferecem uma perspetiva setorial de natureza técnica. O CESE está bem posicionado para criar um fórum visível que facilite a comunicação de informações e a participação dos intervenientes na economia circular. Esse fórum pode ser organizado em colaboração com a Comissão para instituir uma plataforma de participação transectorial e com vários intervenientes. O CESE tem já um Fórum sobre Migração que pode constituir um modelo de replicação adequado.

3.11. O papel dos trabalhadores durante e após a transição para um modelo de economia circular e a criação de empregos de qualidade é fundamental. O CESE enunciou na sua posição⁽¹⁷⁾ que, apesar da Iniciativa Emprego Verde⁽¹⁸⁾, o pacote retirado não abordou de forma suficiente os benefícios e desafios socioeconómicos específicos da economia circular. O mesmo se aplica ao pacote de 2015. As indústrias e empresas que serão afetadas negativamente pela transição deverão receber parte do apoio, no sentido de zelar por uma transição justa. Os trabalhadores deverão ser protegidos e deverá ser-lhes dada a possibilidade de beneficiar das inúmeras oportunidades⁽¹⁹⁾ proporcionadas pelo novo modelo circular.

3.12. É necessário que a educação seja alargada a todos os níveis, do ensino básico às empresas e PME, passando pelos investidores e operadores financeiros. A educação e a formação carecem de articulação num programa coerente que enfrente os desafios socioeconómicos identificados. A educação será um dos motores da mudança de comportamentos em geral e pode ajudar a criar uma nova geração de consumidores responsáveis e com opções de consumo caracterizadas pelo conhecimento rigoroso dos preços, pela conveniência, pela alta qualidade e pela ética.

3.13. A transição para uma economia circular deve trazer vantagens à comunidade empresarial. As medidas de apoio às PME foram assinaladas no parecer NAT/652⁽²⁰⁾. O acesso ao financiamento será um problema para as PME e os empresários que desejem tirar partido das oportunidades que surgem no espaço da economia circular. O Fundo de Coesão, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e fundos temáticos como o LIFE e o COSME são uma fonte de financiamento possível e, no âmbito destes, devem ser disponibilizadas opções de financiamento específicas.

4. Observações na especialidade

4.1. Produção

4.1.1. A revisão prevista da Diretiva Conceção Ecológica⁽²¹⁾ deverá tomar em consideração o ciclo de vida dos produtos na íntegra, incluindo: a durabilidade, obsolescência programada (ou «vida útil»), reparabilidade, disponibilidade/acessibilidade económica das peças sobressalentes, divulgação incondicional de informações por parte dos fabricantes.

4.1.2. Atualmente, a Diretiva Conceção Ecológica aplica-se apenas aos produtos relacionados com o consumo de energia. Em publicações anteriores⁽²²⁾, a mobilidade, a habitação e a alimentação foram identificadas como responsáveis por 70 % a 80 % do impacto ambiental adverso. Torna-se, assim, ainda mais evidente a necessidade de o princípio da conceção ecológica ser aplicado a todos os setores, sendo um elemento transversal determinante. Mais concretamente, para se desenvolverem PME regionais aproveitando as inúmeras oportunidades nos domínios da reparação, reutilização, preparação para reutilização e reciclagem, é necessário que o material de base tenha sido concebido para utilizações múltiplas e variadas e numa perspetiva de desmontagem e transformação.

⁽¹⁷⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, ponto 4, e JO C 230 de 14.7.2015, p. 91, pontos 1.5 e 4.8.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁹⁾ Parlamento Europeu, *Leasing Society*, novembro de 2012, estudo disponível em: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf

⁽²⁰⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, nomeadamente o ponto 5.

⁽²¹⁾ 2009/125/CE.

⁽²²⁾ COM(2011) 571, «Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos», capítulo 5.

4.1.3. Os regimes de responsabilidade alargada do produtor (RAP) devem atender à totalidade dos circuitos. Admite-se que a regulamentação da eficiência dos materiais é uma questão muito mais complexa do que a eficiência energética, mas o desafio deve ser vencido através de uma abordagem inovadora. É indispensável assegurar que os novos incentivos à RAP se traduzam em mudanças comportamentais de fundo nos produtores que, por sua vez, induzam uma mudança de comportamentos dos consumidores. Os fabricantes devem ser obrigados a comunicar o tempo de utilização previsto dos seus produtos.

4.1.4. Será necessário, na fase de concretização da transição, apoiar e promover uma simbiose setorial favorável às PME, assente em ecossistemas económicos e sociais locais, com o auxílio de políticas industriais ecológicas ao nível regional. A primeira fase da circularidade associará as economias regionais a uma multitude de PME. Uma utilização acrescida de subprodutos industriais como matérias-primas destinadas a outras indústrias deverá contribuir para uma utilização mais eficiente dos recursos. Há pouca informação quanto à forma como a Comissão vai utilizar o artigo 5.º alterado da Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos para cumprir este objetivo.

4.1.5. Numa fase posterior, a economia circular poderá evoluir no sentido de apoiar a reindustrialização sustentável da Europa. Existe potencial para emergir uma fase de desenvolvimento com uma clara dimensão industrial, baseada na normalização, a fim de poder revelar-se um modelo de grande escala eficiente.

4.1.6. Uma economia circular genuína centra-se na propriedade e na responsabilidade. Os produtores devem ser incentivados a desenvolver modelos empresariais baseados na funcionalidade em que o aluguer e a venda de bens enquanto serviços se tornem uma prática comum, com todos os custos internalizados. É esta a ligação entre a produção de bens e serviços num modelo circular e a criação de uma «economia do desempenho», em que os modelos empresariais tomam em plena consideração a escassez de recursos.

4.1.7. O potencial das atividades de reutilização e reparação em termos de atividades económicas e criação de emprego a nível local pode ser mais bem explorado através de uma melhor cooperação com os fabricantes dos produtos. Mais concretamente, as informações sobre os produtos e a disponibilidade e acessibilidade económica das peças sobressalentes durante um prazo mínimo após a introdução do produto no mercado são elementos importantes que podem contribuir para a expansão dos operadores das atividades de reparação e reutilização. Podem também ser incentivados regimes voluntários para uma melhor cooperação entre os fabricantes e explorados requisitos jurídicos relativos à divulgação de informações sobre os produtos. De igual modo, os operadores de reparação e reutilização devem ter um acesso mais facilitado aos produtos em fim de vida para promover a inovação e a criação de emprego no setor.

4.1.8. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão encarar a obsolescência programada como uma questão a resolver. A obsolescência programada pode ser combatida com eficácia promovendo modelos empresariais inovadores centrados nos serviços e no desempenho. Num parecer anterior dedicado ao consumo sustentável e ao tempo de utilização dos produtos⁽²³⁾, o CESE exortou os decisores políticos a considerarem a proibição total dos produtos cuja defeituosidade seja programada para provocar o fim da vida do aparelho. Um simples programa de ensaios, no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020, destinado a assinalar as práticas de obsolescência programada, tal como prevê o plano de ação, é insuficiente para resolver inteiramente esta questão. O CESE insta a Comissão a apresentar rapidamente propostas mais ambiciosas.

4.2. Consumo

4.2.1. Poderão ser obtidas mudanças comportamentais se aos consumidores forem oferecidos comodidade e preços competitivos. Os produtos ou serviços que obedeçam aos princípios da circularidade devem ser diferenciados no preço, tendo por base a disponibilidade/escassez de recursos ou a forma como o produto é concebido. Esta diferenciação poderá ser inicialmente alcançada mediante regimes de responsabilidade alargada do produtor e/ou tributação ecológica. O CESE salienta a importância de realizar estudos que demonstrem a viabilidade de todas as medidas novas.

4.2.2. O CESE aguarda com expectativa a proposta da Comissão de racionalizar os rótulos ecológicos e impedir as falsas alegações ecológicas. Uma rotulagem correta das informações sensíveis requeridas pelos compradores vai facilitar melhores escolhas por parte dos consumidores e permitir-lhes tomarem decisões de acordo com aspetos verdadeiramente comparáveis dos produtos. Por exemplo, um preço inicial mais elevado de um utensílio de cozinha pode, na verdade, ser a escolha mais económica no longo prazo, devido à longevidade, qualidade e desempenho do aparelho.

⁽²³⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 23. Ver também agência SIRCOME, Universidade da Bretanha do Sul e Universidade da Boémia do Sul, *The Influence of Lifespan Labelling on Consumers*, estudo encomendado pelo CESE, março de 2016.

4.2.3. O acesso facilitado e a preços comportáveis, por parte de todos os consumidores, aos aparelhos de melhor desempenho é uma questão pendente. É necessário desenvolver mecanismos de apoio que permitam aos mais pobres aceder a bens e serviços de maior qualidade e com custos inicialmente mais elevados. Para o efeito, poderia ser criado um regime de empréstimos apoiado pelo Estado ou um regime de financiamento apoiado pelo fabricante, com taxas menos elevadas aplicadas exclusivamente a produtos com determinada vida útil mínima, os quais seriam concebidos por forma a incorporar todos os elementos da circularidade. Esta questão podia ser resolvida com a transição de um modelo de propriedade para um modelo caracterizado pelo aluguer dos produtos.

4.2.4. A opção circular tem de ser comportável para o consumidor. Por norma, um produto de maior qualidade com uma vida útil mais longa tem um custo mais elevado no ato da compra. Contudo, ao longo do período de utilização do produto, essa desvantagem económica é geralmente compensada. A melhoria da rotulagem e da informação, juntamente com instrumentos financeiros que incentivem uma vida útil mais longa, componentes mais limpos e uma melhor capacidade de reparação e de desmontagem para reutilização, contribuirá para incentivar alterações comportamentais.

4.2.5. O 7.º PAA (ponto 41, alínea d)) prevê a criação de um quadro mais coerente para produção e consumo sustentáveis e o estabelecimento de metas para a redução do impacto geral do consumo. É referido o ODS n.º 12 das Nações Unidas, relativo ao consumo e à produção sustentáveis, mas a necessidade de metas assinalada no 7.º PAA não se reflete no plano de ação nem no anexo.

4.2.6. O potencial da digitalização da economia para reduzir a pegada ecológica do consumo e da produção e aumentar as múltiplas utilizações e reparações tem de ser articulado com a concretização da transição para a circularidade.

4.2.7. Para escolhas de consumo responsáveis, é necessário garantir informações pertinentes para os consumidores. Seria, pois, conveniente elaborar uma metodologia para a pegada ecológica dos produtos. No entanto, o respetivo teste já fora mencionado no Roteiro de 2011 para uma Europa eficiente na utilização de recursos⁽²⁴⁾.

4.2.8. O CESE defende a fixação de metas de reutilização quantitativas e autónomas, distintas das metas de reciclagem. Importa criar as condições necessárias à realização dessas metas.

4.2.9. A promoção de sistemas de reutilização e reparação poderia ser um bom exemplo de utilização de instrumentos económicos. Deve ser ponderada a aplicação de taxas de IVA mais reduzidas aos produtos preparados para a reutilização ou reparados e vendidos, o que transformaria a competitividade dos produtos reparados, dinamizando a inovação e a atividade empreendedora no setor.

4.2.10. No domínio do consumo colaborativo, importa tomar em consideração as mensagens transmitidas por pareceres anteriores do CESE⁽²⁵⁾. Importa integrar as descobertas promissoras da mais recente investigação científica, sobretudo no domínio das ciências do comportamento e no que toca ao conceito de «nudge» [encorajamento], a fim de ajudar os consumidores a fazer escolhas mais responsáveis; o Comité emitirá brevemente um parecer sobre este tema.

4.2.11. Os contratos públicos ecológicos (CPE) são um importante motor de promoção do consumo sustentável. É necessário avaliar a quota dos CPE em comparação com o consumo público total. Atualmente, a opção predefinida nos contratos públicos é o preço mais baixo. Esta predefinição deveria passar a consistir na opção ecológica, de modo que uma opção diferente da ecológica exigisse circunstâncias atenuantes e uma explicação adequada.

⁽²⁴⁾ Capítulo 3.1.

⁽²⁵⁾ JO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

4.3. *Gestão dos resíduos*

4.3.1. Afigura-se essencial aplicar corretamente em toda a UE a legislação europeia em vigor sobre os resíduos. O CESE reitera o seu apoio à hierarquia dos resíduos e exorta todos os intervenientes públicos e privados a adotarem essa hierarquia na íntegra.

4.3.2. A vertente legislativa do pacote de medidas relativas à economia circular, que altera várias diretivas sobre os resíduos, ficou claramente mais frágil quando comparada com a proposta de 2014. O CESE verifica que a proposta da Comissão tão-pouco vai ao encontro das metas ambiciosas de prevenção e reciclagem de resíduos solicitadas pelo Parlamento Europeu, em julho de 2015⁽²⁶⁾.

4.3.3. Uma proposta no sentido de obrigar os Estados-Membros a introduzirem instrumentos económicos de promoção da hierarquia dos resíduos⁽²⁷⁾ e a tomarem medidas de prevenção de resíduos⁽²⁸⁾ seria favoravelmente acolhida. Porém, não é claro se os Estados-Membros terão de rever os atuais programas de prevenção de resíduos perante as novas disposições⁽²⁹⁾.

4.3.4. O CESE estima que a adoção dos regimes RAP deve ser obrigatória nos Estados-Membros. Considerando as grandes diferenças de desempenho dos regimes de responsabilidade alargada do produtor nos Estados-Membros da UE, congratula-se com a introdução de requisitos mínimos para os RAP. No entanto, estas disposições podiam ser reforçadas no sentido de uma maior harmonização dos requisitos mínimos, mais especificamente com a clarificação das funções e responsabilidades dos intervenientes em toda a cadeia de valor, bem como das suas responsabilidades financeiras. Além disso, os legisladores devem considerar a inclusão de requisitos específicos aplicáveis aos RAP na Diretiva relativa a embalagens e resíduos de embalagens⁽³⁰⁾ para torná-los mais eficazes.

4.3.5. O CESE observa que o Parlamento tinha solicitado metas de prevenção para os resíduos urbanos, comerciais e industriais, mas a proposta legislativa não inclui nenhuma disposição correspondente.

4.3.6. As metas de reciclagem dos resíduos urbanos e resíduos de embalagens para 2030 foram reduzidas em relação à proposta anterior, apesar de o correspondente documento de trabalho dos serviços da Comissão⁽³¹⁾ concluir que a fixação de metas de reciclagem mais altas dá azo a maiores benefícios financeiros, sociais e ambientais⁽³²⁾. Reconhece-se que a Comissão definiu uma estratégia de execução elaborada, que responde às circunstâncias específicas de cada Estado-Membro e combina as medidas com instrumentos financeiros da política de coesão da UE e com outros instrumentos⁽³³⁾.

4.3.7. A Irlanda alcançou rápidos progressos ao longo de dez anos, passando de quase 100 % de deposição em aterros para o cumprimento integral das suas metas de reciclagem. Estão em vigor um plano de prevenção dos resíduos e três planos regionais de resíduos. A Irlanda foi pioneira à escala mundial na introdução de uma taxa sobre os sacos de plástico, medida desde então adotada em várias partes do mundo. Falta ainda superar algumas dificuldades, tais como o controlo quase absoluto das atividades de gestão dos resíduos pelo setor privado e a substituição da deposição em aterro pela incineração em demasiados casos. A Irlanda continua a ser um ótimo exemplo daquilo que pode ser alcançado em pouco tempo, o que torna evidente a não justificação de uma derrogação tão prolongada (mais cinco anos) para alcançar as metas em certos Estados-Membros.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2008/98/CE.

⁽²⁸⁾ Artigo 9.º da Diretiva 2008/98/CE.

⁽²⁹⁾ Artigo 29.º da Diretiva 2008/98/CE.

⁽³⁰⁾ Diretiva (UE) 2015/720.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, p. 13, 15 e 17.

⁽³³⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2015) 260 final.

4.3.8. A recolha seletiva de fluxos de resíduos afigura-se indispensável para assegurar que os ciclos sejam concluídos com matérias-primas secundárias de elevada qualidade. O artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos exige o estabelecimento de regimes de recolha seletiva até 2015 pelo menos para o papel, metal, plástico e vidro. A proposta anterior reforçou esta disposição ao introduzir a recolha seletiva de biorresíduos até 2025 no artigo 25.º. Ao contrário destes requisitos rigorosos de recolha seletiva, a nova proposta abrange uma disposição indicativa – na prática, menos eficaz –, exigindo uma recolha seletiva «sempre que isso seja viável e adequado de um ponto de vista técnico, ambiental e económico». O CESE pede um reforço deste requisito. Uma vez que a nova disposição relativa à recolha seletiva de biorresíduos entrará em vigor sem um período de transição adequado, uma «cláusula de derrogação» tão explícita poderá resultar, ao nível dos Estados-Membros, numa total falta de ambição em termos práticos.

4.3.9. Importa referir que a simples imposição de elevadas taxas de reciclagem não bastará para conservar os recursos num contexto de produtos de grande rotação, tais como as latas de alumínio para bebidas, cujo ciclo de vida entre a produção e a eliminação pode ir de três semanas a seis meses⁽³⁴⁾.

4.3.10. O CESE saúda os esforços da Comissão para harmonizar as definições e as metodologias de cálculo, a fim de assegurar a recolha de dados fiáveis e comparáveis. É essencial garantir que as definições propostas, nomeadamente as definições de «preparação para reutilização» e de «processo de reciclagem final»⁽³⁵⁾, não criem barreiras e/ou obstáculos aos agentes económicos que participam na reutilização e na reciclagem. Estas definições devem, pelo contrário, refletir as necessidades dos referidos agentes e contribuir para o desenvolvimento das suas atividades.

4.4. *De resíduos a recursos*

4.4.1. Perante as dúvidas quanto à qualidade das matérias-primas secundárias e as incertezas jurídicas relativas à interação das legislações sobre resíduos, produtos e produtos químicos, a Comissão está a enfrentar grandes obstáculos para criar um mercado das matérias-primas secundárias funcional. A Comissão não avalia o motivo pelo qual o vetor da atual Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a criação dos critérios de estabelecimento do fim do estatuto de resíduo, não foi bem-sucedido.

4.4.2. Tem de haver uma distinção entre a responsabilidade pelo desempenho dos produtos, e as garantias/responsabilidades associadas, e a responsabilidade pelos componentes dos produtos. A primeira será um motor da mudança de comportamentos dos consumidores. A segunda é fundamental para a preservação dos recursos e para a eliminação dos resíduos do sistema. A responsabilidade alargada pelos componentes de um produto faria com que os resíduos dos recursos continuassem a ter um proprietário não apenas com uma responsabilidade, mas também com uma vantagem competitiva decorrente da reutilização dos recursos.

4.4.3. São necessárias medidas mais exigentes para aumentar a procura de matérias-primas secundárias. No Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, a Comissão comprometeu-se a adotar medidas mais ambiciosas, designadamente a avaliar a introdução de «taxas mínimas de materiais reciclados» em produtos-chave.

4.4.4. Um aperfeiçoamento da utilização de matérias-primas secundárias na produção de novos bens poderá igualmente dar espaço à constituição de parcerias público-privadas ao nível da UE, por exemplo a Parceria europeia de inovação no domínio das matérias-primas. Alguns setores europeus dão mostras de estar preparados para assumirem compromissos relativamente à economia circular. A título de exemplo, a indústria europeia do papel anunciou recentemente que vai comprometer-se com um aumento de perto de 72 % da taxa de reciclagem do papel⁽³⁶⁾.

4.5. *Domínios prioritários*

O CESE chama a atenção para a repartição aparentemente arbitrária por cinco domínios prioritários, com a exclusão flagrante da identificação da «água» como domínio prioritário.

⁽³⁴⁾ Relatório da Agência Europeia do Ambiente sobre a Economia Circular, p. 25.

⁽³⁵⁾ Artigo 1.º da Diretiva 2008/98/CE.

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

Plástico

4.5.1. O CESE acolhe favoravelmente o anúncio de uma estratégia relativa ao plástico prevista para 2017 e aguarda com expectativa mais pormenores sobre a mesma.

4.5.2. Será fundamental que esta estratégia dê resposta ao problema da poluição marinha por plásticos, devendo estabelecer metas específicas nesta matéria. A ação concreta de redução da quantidade de lixo marinho assinalada no anexo, em conformidade com os ODS, sairá fortemente reforçada pela definição de uma meta quantificável na estratégia relativa ao plástico.

4.5.3. Trata-se igualmente de uma oportunidade para resolver as questões da propriedade e da RAP no que toca especificamente ao plástico. Este é um ponto decisivo, já que atravessamos uma época geológica – o Antropoceno – que, muito provavelmente, será oficialmente reconhecida pelos níveis de plástico presente nos estratos geológicos que atualmente se formam.

Resíduos alimentares

4.5.4. O CESE não aceita que a medição dos resíduos alimentares seja demasiado difícil de realizar, nem que a fixação de objetivos neste domínio seja prematura. O trabalho relativo ao estabelecimento dos critérios de avaliação dos níveis de resíduos alimentares já está concluído⁽³⁷⁾.

4.5.5. Por si só, a referência ao ODS não basta para conseguir uma redução dos resíduos alimentares. É necessário incluir etapas e prazos de realização que permitam medir os progressos alcançados até 2030, com análises intercalares.

Matérias-primas essenciais

4.5.6. O exemplo frequentemente citado do telemóvel realça a questão da valorização das matérias-primas essenciais. Dada a sua disseminação, este produto constituirá um barómetro interessante do sucesso de muitos dos aspetos do pacote de medidas relativas à economia circular, desde a conceção ecológica e a obsolescência até à valorização das matérias-primas essenciais.

Construção e demolição

4.5.7. A opção de enchimento deve ser descartada.

4.5.8. Os edifícios existentes têm de ser geridos como recursos que são, com a adoção de estratégias visando maximizar a reutilização e reciclagem dos recursos abundantes neles presentes.

Outros domínios

4.5.9. A água, enquanto recurso, deve ser um elemento importante da economia circular⁽³⁸⁾. A utilização de ciclos fechados, a redução de resíduos e a eliminação de poluentes são aspetos essenciais da gestão dos recursos hídricos num modelo circular. É necessário saber em pormenor como serão estes objetivos alcançados.

4.6. *Controlo dos progressos realizados no sentido de uma economia circular*

4.6.1. No anterior pacote de medidas relativas à economia circular⁽³⁹⁾, a Comissão anunciou que avaliaria a recomendação, formulada pela Plataforma Europeia para a eficiência na utilização dos recursos, relativa à introdução de um objetivo geral de eficiência dos recursos na revisão da Estratégia Europa 2020. Esta seria uma forma de integrar este aspeto em setores políticos essenciais. O resultado destas avaliações deve ser publicado e deve ser elaborado um método de medição prático para acompanhar os progressos da economia circular.

⁽³⁷⁾ Ver, por exemplo, o projeto «EU FUSIONS» (Utilização de alimentos para a inovação social otimizando as estratégias de prevenção de resíduos) do 7.º PQ: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

⁽³⁸⁾ Comissão Europeia, «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. O processo do Semestre Europeu é um mecanismo existente que pode apoiar-se tanto na análise específica por país dos desafios de investimento como nas recomendações específicas por país para utilizar os dados da Análise Anual do Crescimento e de outras bases de dados, com vista a promover a aplicação de iniciativas da economia circular e a saída do atual modelo linear insustentável. O processo do Semestre Europeu e o seu conjunto de ferramentas devem ser utilizados como instrumentos políticos, orientando a implantação e a promoção da economia circular. Para cumprir os objetivos estabelecidos, será determinante voltar a conceder ao processo do Semestre Europeu um caráter ecológico. O CESE pede que se avalie a possibilidade de uma eliminação progressiva dos subsídios ambientalmente nocivos e que se inclua uma recomendação no sentido de se explorarem mecanismos fiscais para promover a economia circular, tais como a utilização de impostos ambientais.

4.6.3. A natureza transetorial da economia circular requer a criação de um organismo de controlo transetorial, que deveria ter por mandato examinar a integração horizontal exigida, bem como a integração vertical necessária para executar o plano de ação.

4.6.4. Cada Estado-Membro deve identificar um ponto de contacto específico para prestar informações sobre a execução da transição, caso venha a ter o alcance que a Comissão considerou necessário.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
