



**Grupo de la Alianza Progresista de
Socialistas & Demócratas
en el Parlamento Europeo**

Parlamento Europeo
Rue Wiertz 60
B-1047 Bruxelles
T +32 2 284 2111
F +32 2 230 6664
www.socialistsanddemocrats.eu

25 de septiembre de 2015

BORADOR **POLÍTICA DE ECONOMÍA CIRCULAR**

Si continuamos como siempre, para 2050 necesitaremos el triple de recursos de los que utilizamos ahora – Karmenu VELLA, Comisario Europeo de Medio Ambiente, Asuntos Marítimos y Pesca.

Los patrones económicos y de consumo actuales se basan en un modelo lineal que consiste en «tomar, fabricar, desechar», con un principio de «rotación rápida». Numerosos dispositivos, especialmente los teléfonos móviles o las tabletas, se diseñan para ser sustituidos —y, de este modo, no utilizados y a menudo desechados— transcurridos solo dos o tres años, bastante antes de su tiempo de vida útil previsto. Esto provoca que algunos recursos esenciales sean cada vez más escasos y caros, al tiempo que es probable que el aumento del volumen de residuos y de contaminación suponga una amenaza para la salud y el bienestar.

No hay duda de que la economía europea y los patrones tradicionales de consumo no pueden continuar de este modo. En la actualidad, la tierra tarda un año y medio en regenerar los recursos que extraemos y utilizamos a lo largo de un año. Y la competencia mundial por materias primas raras de importancia estratégica, difíciles de conseguir o que no están disponibles en Europa, va en aumento. Para garantizar nuestro propio bienestar y conceder a los ciudadanos de los países en desarrollo, así como a las futuras generaciones, la posibilidad de disfrutar de las mismas ventajas que nosotros, debemos empezar a actuar dentro de los límites de nuestro planeta, y desvincular el crecimiento económico de la utilización de los recursos. La solución es una economía circular, en la que los productos se diseñan para durar y se pueden reparar, reutilizar, reciclar, desmontar y transformar y en la que los componentes perjudiciales, sintéticos o con base fósil se sustituyen por alternativas biológicas. Aumentar la capacidad de resiliencia de Europa ante la creciente demanda mundial de recursos naturales es un imperativo del siglo XXI.

Es esencial lograr una transición de la industria hacia un sistema económico con buen funcionamiento en el que los materiales se extraigan, reutilicen y reciclen de manera

sostenible con el fin de limitar la cantidad de materias primas vírgenes que «entran» en el ciclo y los desechos del final de la vida útil que «abandonan» dicho ciclo. A escala europea, un aumento del 30 % en la productividad de los recursos para el año 2030 proporcionaría un aumento del PIB de casi el 1 % para dicha fecha, crearía más de dos millones de empleos adicionales y nos pondría en el camino de una Europa más eficiente con respecto a los recursos, que se beneficiaría de ventajas medioambientales, económicas y sociales conexas. La reducción de la extracción de materias primas aliviaría la carga sobre el medio ambiente. Cada vez es más evidente que existe un límite de crecimiento en términos de disponibilidad de los recursos naturales. Esto significa que las empresas deben responder a una escasez cada vez mayor de recursos naturales. De este modo, la reutilización, el reciclaje y la transformación reducen la presión, desde un punto de vista empresarial, sobre la competitividad, los beneficios y la estabilidad y continuidad del negocio.

La sociedad en su conjunto y los ciudadanos se beneficiarán de una economía circular. Ofrecerá nuevas oportunidades para adquirir servicios en lugar de productos (cambiando de este modo el concepto tradicional de propiedad), creará acuerdos avanzados de *leasing* y alquiler y colocará a los consumidores en posición de tomar decisiones informadas y responsables relativas al consumo.

Por tanto, la UE necesita iniciar sin demora la transición hacia una economía circular para garantizar el crecimiento sostenible, la resiliencia, la protección del clima y la biodiversidad, la competitividad y la creación de empleo, y contribuir al objetivo del 20 % de reindustrialización en la UE.

MOTIVOS POR LOS QUE EUROPA DEBE TOMAR LA INICIATIVA

1. La UE necesita una política ambiciosa de economía circular con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente.
2. Los patrones económicos y de consumo de la UE se basan actualmente en un modelo que no es ecológicamente sostenible. La UE depende de las importaciones de materias primas de importancia estratégica, como el crudo y las tierras raras.
3. La UE es el mayor mercado en la economía mundial; puede convertirse en el que defina las normas globales.
4. El mercado bien desarrollado de la UE para los bienes de consumo produce su propio e importante recurso natural: el alto potencial de la «mina urbana», formada por residuos recogidos de manera selectiva, que puede ser explotado por la eficiente industria europea del reciclaje.
5. La UE es una de las regiones más prósperas del mundo. Esto supone tanto una obligación moral como una oportunidad económica: el desarrollo de productos y procesos a medida para poner en marcha la economía circular, que se puedan reproducir y copiar en otras regiones del mundo. La UE es también un centro de innovación creativa e investigación, y la economía circular podría convertirse en un generador de empleos sostenibles, de industria y de crecimiento. Podemos aprovechar los recursos y el talento que se promueven a través de la Estrategia Horizonte 2020 y de otros programas para lograr grandes avances en la transformación, la reutilización y el reciclaje de productos.
6. Una política sostenible de materiales es un complemento necesario a la política europea en materia de residuos, energía y clima. Así, es fundamental:
 - limitar el uso ineficiente de recursos de biomasa aumentando la cuota de energías renovables en nuestra economía;

- reforzar la reparación, la reutilización y el reciclaje para contribuir al ahorro de energía y a la reducción de CO₂;
- volver a introducir la materia orgánica en la biosfera de manera segura y rehabilitar y conservar nuestro capital natural.

Para poder reducir las consecuencias medioambientales negativas del uso de los materiales y conservar los recursos naturales, es necesario centrarse en el ciclo de vida completo de los productos, incluida la extracción sostenible de materiales, el diseño ecológico de los productos, la producción ecoeficiente, el consumo sostenible y las prácticas de gestión de residuos adecuadas para cerrar el ciclo. Además, es necesario adoptar medidas relativas a la política de productos para aumentar la durabilidad y la reparabilidad.

En general, la jerarquía de gestión de los residuos (prevención > reutilización > reciclado de materiales > recuperación energética > depósito en vertedero) debería complementarse con una jerarquía de gestión de los recursos, que indicara el modo de integrar los materiales en el diseño y la producción (prevención > reparación > reutilización > reciclado/materias primas secundarias > materias primas primarias renovables > materias primas primarias no renovables). Esto creará una demanda de materias primas secundarias y recursos renovables (dentro de los límites de su capacidad de renovación). En consecuencia, se podría limitar la exportación de materias primas secundarias fuera de Europa cerrando los ciclos de materias dentro de la UE.

La promoción del desarrollo de una economía de servicios compartidos, en la que el acceso colectivo a bienes y servicios compartidos se vuelve más importante que la propiedad individual, podría fomentar un descenso del uso de recursos en la economía de la UE.

CUÁL ES EL OBJETIVO DEL GRUPO S&D

El Grupo S&D aspira a alcanzar un nivel sostenible de utilización de los recursos en la UE para el año

2050. Para poder lograr este objetivo, necesitamos reducir el consumo de recursos mediante una mejora continua de la eficiencia de los recursos, desvinculando así el crecimiento del uso de recursos primarios. A fin de medir los avances y desarrollar e implantar las medidas necesarias, necesitamos:

- objetivos vinculantes sobre el aumento de la eficiencia de los recursos a escala sectorial y de la UE, sustentados por un indicador principal y una serie de subindicadores sobre eficiencia de los recursos, incluidos los servicios ecosistémicos; estos indicadores deberían medir el consumo de recursos y la huella hídrica, de carbono, de materiales y de uso del suelo, incluidas las importaciones y las exportaciones, y tener en cuenta el ciclo de vida completo de los productos y servicios;
- instrumentos y medidas adecuados para abordar las actuales deficiencias de la política y los fallos del mercado que lastran la consecución de una producción y un consumo sostenibles de los recursos, incluidos:
 - la aplicación de un uso en cascada de los recursos, tomando en consideración las circunstancias regionales y locales y otros factores tecnológicos, y la aplicación plena del nivel de prevención de la jerarquía de gestión de los residuos;
 - la sustitución de materias primas dañinas para el medio ambiente o intensivas en el uso de energía por alternativas ambientalmente sostenibles y respetuosas con el clima;
 - la creación de un ciclo cerrado para los recursos no renovables;

- el uso de fuentes de energía renovables dentro de los límites de su capacidad de renovación;
- la eliminación gradual de sustancias tóxicas y un instrumento jurídico que regule los alteradores endocrinos;
- medidas adecuadas para garantizar la participación activa de los entes locales y regionales, de las pymes y de las empresas de la economía social.

El Grupo S&D espera que la Comisión presente una propuesta ambiciosa sobre la economía circular para finales de 2015 con el fin de limitar el impacto ambiental de la extracción, transformación, producción, uso y desecho de materias primas/materiales/productos, de tal modo que no se supere la capacidad de aguante de los ecosistemas. Pedimos a la Comisión que proponga un marco jurídico coherente que abarque el ciclo de vida completo de los productos, e incluya la extracción, el diseño, la producción, el consumo y la recuperación o reciclado al final de la vida útil de los productos.

POLÍTICA DE PRODUCTOS

La cantidad de recursos que usa un producto a lo largo de su vida se determina en gran medida durante la fase de diseño. Por este motivo, instamos a la Comisión a que proponga una revisión exhaustiva de la Directiva de diseño ecológico y de otros actos legislativos pertinentes sobre política de productos para finales de 2016, que incorpore los siguientes elementos esenciales:

- ampliación del ámbito de aplicación para abarcar todas las principales líneas de productos, incluidos los grupos de productos no relacionados con la energía, como los materiales de construcción, los productos químicos biológicos, los textiles y el mobiliario;
- inclusión gradual de todas las características pertinentes sobre eficiencia de los recursos en los requisitos obligatorios de diseño de los productos y la adaptación de las disposiciones relativas al etiquetado ecológico;
- introducción de un pasaporte de producto obligatorio sobre la base de estos requisitos, que también podría incluir información relativa a la cadena de suministro de los componentes del producto; puesta en marcha de sistemas de seguimiento internos en las empresas y de fiscalización por parte de terceros, para garantizar que los productos cumplan estas normas;
- definición de requisitos horizontales sobre, entre otros aspectos, la durabilidad, la reparabilidad, la capacidad de reutilización y de reciclaje, por los que se evite el «envenenamiento» de los ciclos de materiales (mediante la eliminación o identificación y separación de las piezas que contienen sustancias peligrosas que podrían interrumpir el reciclado); ampliación de las garantías mínimas para los bienes de consumo duraderos;
- valoración, sobre la base de un exhaustivo análisis social coste-beneficio, de la posibilidad de establecer un contenido mínimo de material reciclado, teniendo también en cuenta la capacidad de reciclaje de dicho contenido, o una cuota mínima de energías renovables en los nuevos productos o piezas de los mismos; estudio de nuevos instrumentos, como los certificados negociables de reciclaje o garantías del origen de las materias primas secundarias y renovables, para incentivar que los productores cumplan los requisitos relativos al contenido reciclado o renovable. Los fabricantes que vayan más allá de sus obligaciones legales podrían vender sus certificados de excedentes a otros que utilicen principalmente materias primas primarias;
- la prestación de información fidedigna y comparativa a minoristas y consumidores a través de un marco de etiquetado normalizado para los bienes

- de consumo; asimismo, el desarrollo de un sistema de etiquetado europeo armonizado sobre la capacidad de reciclaje para garantizar prácticas de reciclaje coherentes, tanto en la industria del reciclaje como en el sector público;
- introducción de medidas contra la obsolescencia programada a escala europea;

Además, proponemos que se apliquen plenamente los principios y obligaciones de la economía circular en el sector de la construcción y que se siga desarrollando el marco político sobre eficiencia de los recursos en los edificios, centrándose no solo en el rendimiento energético, sino también en el rendimiento de los materiales. Para lograrlo, se requiere una infraestructura adecuada de recogida selectiva de residuos procedentes de la construcción y la demolición, a fin de mejorar el reciclaje en el sector de la construcción.

Pedimos a la Comisión que desarrolle un planteamiento ambicioso en relación con el parque de edificios de la UE, incluida una estrategia a largo plazo para la renovación de los edificios existentes y la actualización del papel de las estrategias nacionales de renovación introducidas por la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética. Las ciudades sostenibles y «circulares» son de vital importancia para una economía circular eficaz y las oportunidades introducidas a este respecto en los Fondos EIE para el periodo 2014-2020 deberían aplicarse en su totalidad.

POLÍTICA EN MATERIA DE RESIDUOS

Continuar avanzando en la gestión de residuos sigue siendo una de las principales prioridades de nuestra visión de una economía sostenible, al tiempo que debería prevalecer el principio esencial de prevención de los residuos, siempre que sea posible.

Una legislación europea sobre reciclaje que no incluya definiciones claras y precisas y objetivos vinculantes puede generar incertidumbre en los inversores y en los entes públicos. Por tanto, es necesario contar con requisitos mínimos para los programas nacionales de prevención y con un conjunto de objetivos e indicadores mediante los que se pueda comparar el rendimiento de los distintos Estados miembros.

Pedimos a la Comisión que defina nuevos objetivos de reciclaje para los residuos urbanos, los procedentes de la construcción y los de embalajes. En particular, esperamos que la Comisión incluya, en el paquete sobre residuos que se presentará a finales de 2015, un objetivo europeo, como mínimo, del 70 % de reciclaje y preparación para la reutilización de los residuos sólidos urbanos y del 80 % de reciclaje de los residuos de embalajes para 2030. Este objetivo debería basarse en un método común europeo de definición, cálculo y comunicación, que evite que se declaren los residuos desechados —depositados en un vertedero o incinerados— como residuos reciclados. La definición de objetivos cuantitativos debería ir acompañada de objetivos cualitativos —incluidas normas de calidad para la recogida y clasificación de los flujos de residuos— para evitar el «subreciclado» de materiales. Las normas del CEN o los criterios relativos al final de la vida útil para materias primas secundarias (por ejemplo, los plásticos), junto con las normas de productos sobre contenido reciclado para algunos materiales en nuevos productos que entran en el mercado de la UE podrían estimular la demanda y contribuir a la creación de un mercado europeo de reciclado de gama alta.

La revisión de la legislación sobre residuos también debería incluir los siguientes aspectos:

- una aplicación más exhaustiva y pormenorizada de las obligaciones de readmisión y las responsabilidades ampliadas de los fabricantes en la política en materia de residuos de la UE, mediante:
 - la inclusión de más categorías de productos y la fijación de objetivos en materia de recogida, reutilización, reciclaje y recuperación (por ejemplo, para materiales de revestimiento de suelos, muebles, textiles o materiales de construcción);
 - la fijación de objetivos de recogida por subgrupos (por ejemplo, teléfonos móviles), a fin de evitar que la recogida de aparatos o productos de gran tamaño tenga prioridad sobre la de pequeños equipos;
 - la fijación de objetivos de reciclaje más específicos para materiales o componentes
 - (plásticos o baterías recargables en RAEE, VFU, etc.);
 - la introducción de sistemas de depósito o mecanismos de trazabilidad para aparatos con valioso contenido de materiales pero bajas cifras de recogida;
 - la opción de facilitar un cambio de comportamiento sobre la admisión de productos depositados y los depósitos de productos reciclables.

- la aplicación de los principios de «quien contamina paga» y de «pago por generación de residuos», en combinación con sistemas obligatorios de recogida selectiva, a fin de lograr un reciclaje de materiales de alta calidad y facilitar el desarrollo de modelos de negocio basados en la reutilización de materias primas secundarias;
- la fijación de objetivos obligatorios de reducción de residuos urbanos, comerciales e industriales, que deberán alcanzarse para 2025;
- la introducción de la obligación de la recogida selectiva de residuos orgánicos a más tardar en 2020;
- la introducción de una prohibición del depósito en vertederos de residuos reciclables y biodegradables a más tardar en 2025 y la prohibición total del depósito en vertederos en 2030, excepto para determinados residuos peligrosos y en el caso de los desechos residuales como, por ejemplo, los residuos resultantes de operaciones de recuperación, incluido el reciclado, que no se puedan seguir recuperando y que, por lo tanto, deban eliminarse;
- la limitación estricta de la incineración, con o sin recuperación energética, para 2020, para los residuos no reciclables y no biodegradables, con la debida consideración por la legislación europea sobre calidad del aire;
- la introducción de una tasa por el depósito en vertederos y la incineración;
 - la fijación de un objetivo vinculante de reducción de los residuos marinos en un 50 % para 2025 en comparación con los niveles de 2014.

Una solución para el despilfarro de alimentos

El Grupo S&D es muy sensible al problema del despilfarro de alimentos. Según la Comisión, casi 100 millones de toneladas de alimentos se desperdician cada año en la UE (estimación de 2012). Si no se actúa, el despilfarro de alimentos podría aumentar en 2020 por encima de los 120 millones de toneladas.

Por tanto, instamos a la Comisión a que presente para 2016 una comunicación sobre la sostenibilidad alimentaria y a que presente en 2015 un objetivo vinculante de reducción del despilfarro de alimentos en al menos un 30 % en 2025. Este objetivo será parte de los requisitos mínimos que se incluirán en los programas nacionales de prevención del despilfarro en todos los Estados miembros. Asimismo, pedimos a la Comisión que evalúe si el marco reglamentario actual podría mejorarse, y de qué modo, para impulsar la reducción del despilfarro de alimentos y facilitar la donación de alimentos.

Prevención de la fuga ilícita de flujos de residuos fuera de Europa

Hoy en día, numerosos productos desechados no acaban en los canales regulares de reciclaje. Esto significa que, con frecuencia, valiosas materias primas secundarias se pierden irrevocablemente. Hay muestras de que un importante porcentaje de todos los traslados de residuos de la UE no cumplen la normativa vigente, aunque la situación varía considerablemente en los distintos Estados miembros. Un estudio específico de estos traslados en 2006 reveló que más del 50 % de todos los traslados de residuos de la UE no cumplía la normativa y que el 43 % de todos los traslados presentaba irregularidades. Esto se aplica principalmente a la exportación de vehículos y de equipos electrónicos desechados, que salen de Europa como productos reutilizables pero acaban siendo desmontados en el extranjero. Además, los Estados miembros interpretan la clasificación de los residuos para su traslado de distintos modos, lo que conlleva obstáculos para el mercado interior de la chatarra y, por ende, distorsiones del comercio. Todo ello es aún más lamentable habida cuenta de que el transporte físico de los residuos exportados y de las materias primas secundarias importadas (tras haber sido reciclados fuera de la UE con arreglo a condiciones menos restrictivas) tiene como consecuencia una considerable fuga medioambiental.

Europa debe atajar concienzudamente la exportación ilegal de residuos, mediante:

- un cumplimiento más riguroso del Reglamento relativo a los traslados de residuos (el artículo 49 obliga a los responsables a garantizar una gestión de los residuos ambientalmente correcta);
- el desarrollo de un sistema de certificación (internacional) aplicado a los procesos de reciclaje que abarque, entre otros, aspectos sociales y medioambientales y la eficiencia de los procesos;
- el refuerzo y la ampliación de la Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL) y de las actividades conexas;
- una solución para los flujos de residuos declarados falsamente como bienes de segunda mano, mediante la elaboración de directrices claras para distinguir los bienes de segunda mano de los bienes al final de su vida útil;
- la diferenciación entre los bienes nuevos y de segunda mano en la clasificación o declaración aduanera, para poder llevar a cabo controles específicos de los transportes de exportación.

IMPULSO DE SERVICIOS ECOLÓGICOS DE LEASING Y ALQUILER

El Grupo S&D está comprometido con una nueva política industrial europea ambiciosa y sostenible, en la que la política pública debe desempeñar un papel dinámico para impulsar la innovación, y que debería coordinarse y tomar en consideración las relaciones entre la fabricación y los servicios. La UE requiere una estrategia que garantice una sólida presencia europea en las tecnologías emergentes y que además refuerce su posición en sectores de producción establecidos. Una estrategia de reindustrialización debería ofrecer un planteamiento global, que combine políticas en materia de innovación e inversión, infraestructura y energía, educación y formación, así como un marco reglamentario claro y complementario.

A este respecto, los sistemas de servicios especializados deben garantizar que los productos

se puedan utilizar varias veces por distintos usuarios sin que estos sean los propietarios de dichos productos. En una economía de servicios especializados (por ejemplo, servicios de copias, coches compartidos, jardinería, lavandería y planchado, etc.), los consumidores ya no estarían obligados a adquirir caros equipos que solo utilizan durante un período de tiempo limitado. Gracias a los servicios de *leasing* y alquiler, los fabricantes pueden seguir siendo los propietarios de sus productos, lo que constituiría un incentivo para desarrollar productos más duraderos y que sean fáciles de reparar, desmontar y reciclar. Esto también conllevaría un uso más eficiente de las materias primas, los productos y la energía. La reducción del IVA para los servicios de reparación, *leasing* o alquiler a escala de la UE supondría un incentivo para la transición a este modelo.

En un entorno entre empresas, las fórmulas de *leasing* (por ejemplo, *leasing* de productos químicos, de revestimiento de sueldos, etc.) también podría dar pie a situaciones beneficiosas para todas las partes. Por una parte, el fabricante obtendría una ventaja competitiva frente a sus competidores, al ofrecer servicios más avanzados a sus clientes, generando de este modo márgenes más elevados que los derivados de las meras ventas de productos. Por otra parte, el objetivo principal de los fabricantes ya no sería vender la mayor cantidad de productos posible, sino ofrecer el mejor servicio posible con la menor cantidad de productos, o con productos que sean fáciles de reparar, reutilizar o reciclar, habida cuenta de que el fabricante sigue siendo el propietario y tendría que asumir el coste potencial del tratamiento del final de la vida útil de los productos.

Instamos a la Comisión a que estudie si la legislación vigente respalda la aparición de nuevos modelos de negocio como las fórmulas de *leasing*.

IMPULSO DE UNA POLÍTICA SOSTENIBLE DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La Comisión Europea debería presentar procedimientos obligatorios de contratación pública ecológica, basados, donde proceda, en el análisis del ciclo de vida (ACV), para animar a los entes públicos a adquirir productos y servicios vinculados a una gestión sostenible de los materiales y a una economía circular. Se deben preferir productos y soluciones reutilizados, reparados, transformados, renovados y eficientes con los recursos y, si no se eligen, deberá aplicarse el principio de «cumplir o explicar».

REFUERZO DE CONOCIMIENTOS, INVESTIGACIÓN Y CREACIÓN DE EMPLEO DE ALTA CALIDAD

La investigación en tecnologías y procesos que cierran por completo el ciclo para convertir los residuos en materias primas para una nueva producción es esencial para apoyar la transición hacia una economía circular en Europa. Las pymes desempeñan un papel fundamental a este respecto y deberían tener acceso a la financiación adecuada. Es necesario contribuir, en el marco de la Estrategia Horizonte 2020, a proyectos orientados al desarrollo, prueba y demostración en la práctica de la sostenibilidad económica y medioambiental de las empresas, sobre la base de un concepto de economía circular. Al mismo tiempo, dichos proyectos contribuirían a la elaboración de medidas reglamentarias para impulsar la innovación y facilitar la posterior aplicación, identificando posibles inseguridades jurídicas, obstáculos y/o lagunas que pudieran lastrar el desarrollo de modelos de negocio basados en la eficiencia de los recursos.

La transición hacia una economía circular y el establecimiento de la misma también supone una oportunidad para que Europa cree miles de empleos bien remunerados y de alta calidad. La educación, la formación profesional y la recualificación de los trabajadores son instrumentos claves en este proceso de transición. Por tanto, es necesario recordar a los Estados miembros que garanticen la disponibilidad de la financiación necesaria, también mediante el uso de los fondos de la UE, para preparar y adaptar sus sistemas de educación y formación para superar los desafíos de este cambio económico. La UE y los Estados miembros deben también garantizar la aplicación de unas estrictas normas sobre seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con los riesgos específicos a los que se enfrentan los trabajadores en algunos sectores de la economía circular.

25 de septiembre de 2015.