Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à fundamentação e comunicação de alegações ambientais explícitas (diretiva relativa às alegações ecológicas)

[COM(2023) 166 final — 2023/0085 (COD)]

(2023/C 293/13)

Relator: **Angelo PAGLIARA (IT-II)**

Consulta	Parlamento Europeu, 1.6.2023
	Conselho, 2.6.2023
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	2.6.2023
Adoção em plenária	14.6.2023
Reunião plenária n.º	579
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	205/2/3

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) manifesta a firme convicção de que a sustentabilidade é um dos pilares do desenvolvimento futuro da União Europeia e de que a nova proposta em apreço constitui uma oportunidade para reforçar o papel ativo dos poderes públicos e da sociedade numa transição rápida para a economia circular ([1]) e no desenvolvimento de uma cultura circular.

1.2. O CESE incentiva a Comissão a prosseguir a integração sistemática dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil, em especial das organizações de consumidores, neste processo, a fim de proteger os consumidores e as empresas em relação às medidas ecológicas de fachada.

1.3. O CESE insta a Comissão a assegurar que os requisitos estabelecidos na diretiva relativa às alegações ecológicas se tornem uma referência para um nível mínimo de proteção em relação às medidas ecológicas de fachada, cabendo incluí-los também na legislação setorial não abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva em apreço no tocante a determinadas alegações facultativas e à rotulagem. A adoção de legislação setorial não deve servir para introduzir isenções às disposições da diretiva relativa às alegações ecológicas, nem criar lacunas ou reduzir a proteção dos consumidores.

1.4. O CESE realça a preocupação crescente com a proliferação de alegações ambientais baseadas na compensação através da utilização de créditos de compensação de carbono e insta a Comissão a introduzir uma proibição explícita das alegações baseadas na compensação.

1.5. O CESE congratula-se com a intenção anunciada de melhorar a segurança jurídica das alegações ambientais e insta a Comissão a assegurar que estão reunidas as condições adequadas para reforçar a competitividade do mercado único, nomeadamente através da introdução de metodologias comuns para fundamentar os diferentes tipos de alegações.

1.6. O CESE toma nota da opção de adesão voluntária das microempresas e solicita à Comissão que ponha em prática todas as medidas necessárias para as incluir nos controlos efetuados pelos Estados-Membros. Além disso, o CESE saúda a atenção dada ao cumprimento das regras do mercado e salienta a necessidade de assegurar a plena aplicação da diretiva.

1.7. O CESE assinala a crescente sensibilização para as questões ambientais e incentiva a Comissão a desenvolver instrumentos específicos para apoiar os operadores económicos que pretendam reforçar a sustentabilidade ambiental e social dos seus métodos de produção e produtos.

([1]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um novo Plano de Ação para a Economia Circular — Para uma Europa mais limpa e competitiva [COM(2020) 98 final] (JO C 364 de 28.10.2020, p. 94) e Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os consumidores na economia circular» (parecer de iniciativa) (JO C 353 de 18.10.2019, p. 11).

2. **Síntese da comunicação da Comissão**

2.1. A proposta de diretiva em apreço visa complementar o quadro regulamentar de apoio ao consumo sustentável, abordando aspetos e requisitos específicos das alegações ambientais explícitas no que diz respeito à sua fundamentação, comunicação e verificação.

2.2. A proposta é uma das iniciativas enumeradas pela Comissão para a aplicação do Pacto Ecológico Europeu, complementando o quadro regulamentar em matéria de alegações ambientais e, dessa forma, proporcionando aos consumidores informações fiáveis, comparáveis e verificáveis que lhes permitam tomar decisões mais sustentáveis ([2]). A necessidade de combater as medidas ecológicas de fachada reflete-se também no Novo Plano de Ação para a Economia Circular ([3]) e na Nova Agenda do Consumidor ([4]).

2.3. A proposta em apreço complementa a proposta de diretiva relativa à capacitação dos consumidores para a transição ecológica ([5]), que altera a Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ([6]). Em conjunto, as duas propostas estabelecem um sistema claro para as alegações ambientais, incluindo rótulos ambientais.

2.4. A proposta em apreço inclui conjuntos mínimos de critérios para a fundamentação e comunicação de alegações ambientais, novas disposições sobre rótulos ambientais e sistemas de rotulagem, a introdução de uma verificação *ex ante* das alegações ambientais e dos sistemas de rotulagem, e medidas de execução, tais como verificações regulares da conformidade e sanções.

2.5. No entanto, a diretiva não inclui metodologias harmonizadas. Em contrapartida, introduz a possibilidade de adotar atos delegados ou alterações numa data posterior, a fim de estabelecer requisitos adicionais sobre questões específicas como as alegações climáticas, a durabilidade, a possibilidade de reutilização, de reparação e de reciclagem, o teor de materiais reciclados, a utilização de matérias naturais, incluindo fibras, o desempenho e a sustentabilidade ambientais, os elementos de base biológica, a biodegradabilidade, a biodiversidade, bem como a prevenção e redução de resíduos.

3. **Observações gerais**

3.1. O CESE insta a Comissão Europeia a desenvolver instrumentos específicos para promover uma cultura da economia circular e, em particular, para difundir uma «cultura circular», especialmente junto da geração mais jovem. O CESE incentiva também a Comissão a proceder a uma recolha de boas práticas que os Estados-Membros desenvolveram nas suas atividades neste domínio e a ponderar divulgá-las.

3.2. Os cidadãos, especialmente a geração mais jovem, estão mais atentos às questões ambientais ([7]) ([8]), pelo que o *marketing* ecológico é cada vez mais utilizado como vantagem competitiva.

3.3. As expectativas dos consumidores e das partes interessadas em matéria de sustentabilidade e proteção do ambiente são cada vez maiores, mas não existe muita confiança nas alegações ambientais ([9]). Além da questão da confiança, o significado destas alegações é amiúde objeto de interpretações erradas. Esta conclusão ficou patente em vários estudos

([2]) COM(2019) 640 final, de 11 de dezembro de 2019.
([3]) COM(2020) 98 final, de 11 de março de 2020.
([4]) COM(2020) 696 final, de 13 de novembro de 2020.
([5]) Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2005/29/CE e 2011/83/UE no que diz respeito à capacitação dos consumidores para a transição ecológica através de uma melhor proteção contra práticas desleais e de melhor informação [COM(2022) 143 final].
([6]) Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Diretiva 84/450/CEE do Conselho, as Diretivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho («Diretiva relativa às práticas comerciais desleais») (JO L 149 de 11.6.2005, p. 22).
([7]) Comissão Europeia, «Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy» [Estudo comportamental sobre a participação dos consumidores na economia circular], 2018, p. 10.
([8]) The Economist Intelligence Unit Limited: «An Eco-wakening: Measuring global awareness, engagement and action for nature» [Um despertar ecológico: medição da sensibilização, da participação e da ação em prol da natureza], 2021 (WWF).
([9]) «Environmental claims for non-food products» [Alegações ambientais para produtos não alimentares], estudo encomendado pela Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores (2014): https://commission.europa.eu/publications/environmental-claims-non-food-products_en

realizados não só pela Comissão Europeia, mas também por agências nacionais, nomeadamente sobre a questão das alegações climáticas ([10]). Por conseguinte, é da maior importância permitir que os consumidores tomem decisões de compra fundamentadas com base em informações fiáveis.

3.4. A avaliação de impacto identificou vários problemas que suscitam preocupação crescente entre os consumidores, tais como: práticas comerciais enganosas relacionadas com a sustentabilidade dos produtos; alegações ambientais pouco claras ou mal fundamentadas; e rótulos de sustentabilidade que nem sempre são transparentes ou credíveis. Tendo em conta os resultados da avaliação de impacto, o CESE apoia a iniciativa da Comissão e considera que é necessário agir com firmeza a este respeito.

3.5. O CESE considera que consumidores mais bem informados podem desempenhar um papel ativo e fundamental na transição ecológica, contribuindo para a consecução dos objetivos do Pacto Ecológico. É essencial assegurar que a sustentabilidade desempenha um papel mais importante nos processos de tomada de decisão dos consumidores, de modo a ter impacto tanto no momento da compra como posteriormente (se necessário, optando pela reparação, quando disponível, em vez de uma nova compra, por exemplo). Tal complementará os novos requisitos em matéria de informação ambiental sobre os produtos, decorrentes de iniciativas como o Regulamento Conceção Ecológica de Produtos Sustentáveis, e assegurará regras comuns em matéria de rótulos em acréscimo à legislação em vigor, como o regulamento relativo ao rótulo ecológico da UE, o Sistema de Ecogestão e Auditoria (EMAS) e os regulamentos relativos ao rótulo de agricultura biológica, à etiquetagem energética e à marcação CE.

3.6. O artigo 1.º da proposta exclui do âmbito de aplicação da diretiva grande parte da legislação setorial, nos casos em que esta contém requisitos próprios em matéria de alegações e sistemas de rotulagem. O CESE propõe que se introduza, pelo menos, o mesmo nível de proteção contra as medidas ecológicas de fachada na legislação setorial específica. Tal deve incluir, no mínimo, um nível equivalente de fundamentação, comunicação (documentos comprovativos) e verificação (por terceiros). Além disso, é necessário clarificar que apenas as alegações abrangidas por esses atos legislativos são excluídas, e não todas as alegações relativas aos produtos visados pela legislação setorial. No caso de determinadas alegações não estarem sujeitas a requisitos específicos, devem ser abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva relativa às alegações ecológicas. Por exemplo, o artigo 1.º exclui a legislação sobre embalagens e resíduos de embalagens, mas essa legislação abrange apenas as alegações relativas à reciclabilidade e ao conteúdo reciclado. Tal significa que outras alegações (como o impacto ao longo do ciclo de vida de determinadas embalagens) devem ser abrangidas pela diretiva relativa às alegações ecológicas.

3.7. O CESE reconhece que existem preocupações crescentes quanto à proliferação de alegações ambientais baseadas na compensação mediante a utilização de créditos de compensação de carbono («com impacto neutro no clima», «neutro em plástico», etc.), que foram reconhecidas por várias autoridades de defesa do consumidor — e em vários processos judiciais — como cientificamente incorretas, induzindo sempre os consumidores em erro. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a ter plenamente em conta estes ensinamentos e a introduzir uma proibição clara das alegações baseadas na compensação, para além de requisitos relativos à forma como as empresas comunicam as suas contribuições para projetos de sustentabilidade, em vez de alegarem um efeito de compensação. Em particular, a diretiva relativa às alegações ecológicas tem de ser plenamente alinhada com a diretiva relativa à capacitação dos consumidores para a transição ecológica.

3.8. O CESE regista a decisão de isentar as microempresas de algumas disposições desta legislação pelo facto de os procedimentos exigirem que as empresas que apresentam alegações invistam tempo e recursos na recolha das informações necessárias e se submetam ao processo de verificação. O CESE toma nota da opção de adesão voluntária para as microempresas, que lhes permite tirar partido dos benefícios decorrentes dos certificados de conformidade, caso decidam investir recursos nestes últimos ao sujeitarem-se aos processos de verificação. O CESE regista igualmente as disposições relativas ao apoio às pequenas e médias empresas em geral na aplicação dos requisitos decorrentes da legislação. No entanto, reconhece que é necessário assegurar que nenhuma empresa se sente autorizada a induzir os consumidores em erro, e apoia plenamente o facto de o elemento de adesão voluntária constante da diretiva relativa às alegações ecológicas não implicar que também é voluntária a adesão à Diretiva Práticas Comerciais Desleais. A Comissão deve introduzir requisitos específicos para assegurar que as microempresas são devidamente incluídas nos controlos efetuados pelos Estados-Membros, uma vez que não estão, na prática, isentas do cumprimento da legislação mais ampla em matéria de práticas comerciais desleais.

([10]) Autoridade dos Consumidores e dos Mercados dos Países Baixos: «Consumers find claims regarding carbon offset unclear» [Consumidores consideram que alegações relacionadas com a compensação de carbono são pouco claras] (consultado em janeiro de 2023), https://www.acm.nl/en/publications/acm-consumers-find-claims-regarding-carbon-offset-unclear
Verbraucherzentrale (setembro de 2022) «Klimaneutrale Produkte: 89 Prozent für klare Regeln und geprüftes Siegel» [Produtos com impacto neutro no clima: 89 por cento a favor de regras claras e de certificação], https://www.verbraucherzentrale.nrw/pressemeldungen/presse-nrw/klimaneutrale-produkte-89-prozent-fuer-klare-regeln-und-gepruefte-siegel-77472
ASA (outubro de 2022), «New Research into understanding of environmental claims» [Novo estudo sobre a compreensão das alegações ambientais], https://www.asa.org.uk/news/new-research-into-understanding-of-environmental-claims.html
Kantar Public (2022), «CO_2 Offset claims — Consumer survey» [Alegações relacionadas com a compensação de dióxido de carbono — Inquérito aos consumidores], https://www.acm.nl/system/files/documents/acm-publishes-behavioral-research-into-co2--compensation-when-purchasing-airline-tickets.pdf

3.9. O CESE incentiva a Comissão a iniciar os trabalhos sobre a adoção de regras comuns em matéria de fundamentação das alegações, tal como proposto no artigo 3.º, que lhe permitirão desenvolver e adotar metodologias comuns para a fundamentação de alegações específicas, com base nos resultados do acompanhamento regular. O CESE considera que a Comissão deve elaborar já uma lista prioritária de alegações que requerem regras comuns, com base nas informações atualmente disponíveis, e começar a desenvolver metodologias comuns, em acréscimo da avaliação do ciclo de vida. Estas medidas são necessárias para assegurar uma aplicação harmonizada em toda a Europa, com regras claras para os verificadores sobre a forma de avaliar os documentos comprovativos fornecidos pelas empresas. Tal evitaria o risco de as empresas optarem pela verificação das suas alegações nos países em que sabem ter mais hipóteses de obter uma certificação. Além disso, proporcionaria clareza jurídica às empresas e evitaria a criação de uma assimetria entre, por um lado, as empresas capazes de desenvolver métodos internos ou de aceder a serviços externos para adaptar as metodologias às suas estratégias de comercialização e, por outro, as empresas que não dispõem de recursos para o fazer.

3.10. O CESE regista a decisão da Comissão de não introduzir os métodos de pegada ambiental dos produtos e das organizações como requisitos para a fundamentação das alegações. No entanto, nos casos em que tal seja pertinente, o CESE incentiva a melhor utilização possível destes métodos na definição de métodos comuns de fundamentação. No que diz respeito ao artigo 3.º, n.º 1, alínea c), sobre a obrigação de demonstrar que determinados elementos das alegações são significativos do ponto de vista do ciclo de vida, o CESE insta a Comissão a especificar melhor a forma como se deve avaliar o contributo real desses elementos.

3.11. O CESE recomenda vivamente que a Comissão aduza os requisitos previstos no artigo 5.º, n.º 4, relativos às alegações no que diz respeito ao futuro desempenho ambiental de um produto ou de um operador. Em primeiro lugar, os requisitos devem ser plenamente alinhados com as disposições da diretiva relativa à capacitação dos consumidores para a transição ecológica. Em segundo lugar, os requisitos devem especificar que tais alegações só serão aceites se não se basearem exclusivamente na compensação e se forem esteadas por informações complementares claras e compreensíveis fornecidas pelo operador, estabelecendo compromissos e metas claros, objetivos, baseados em dados científicos e verificáveis, bem como um plano de execução a nível do operador que inclua medidas de execução e metas intercalares concretas e verificáveis que não se baseiem em compensações e que sejam coerentes com a consecução de um compromisso a longo prazo. O plano de execução deve dispor de um orçamento adequado e basear-se apenas em tecnologias económica e tecnicamente viáveis já existentes. O plano de execução, bem como os progressos alcançados, devem ser publicados e incluídos na alegação como informações suplementares, devendo ser apresentados relatórios periódicos a este respeito. As alegações relativas ao futuro desempenho ambiental devem também ser objeto de um controlo independente, a fim de as verificar e de acompanhar os progressos dos operadores no que respeita aos seus compromissos e metas, em acréscimo ao processo de certificação previsto no artigo 10.º. As alegações relativas ao futuro desempenho ambiental só devem poder referir-se ao operador e não aos produtos, sob pena de poderem induzir os consumidores em erro.

3.12. O CESE congratula-se com o facto de o artigo 7.º proibir classificações e pontuações baseadas num indicador agregado dos impactos ambientais, a menos que tais sistemas sejam introduzidos na legislação da UE. Embora a simplicidade deste tipo de comunicação seja apelativa para os consumidores, a falta de clareza quanto às metodologias subjacentes a tais sistemas, e a sua proliferação criam confusão e mal-entendidos. O CESE incentiva a Comissão a clarificar o âmbito de aplicação desta proibição e, em especial, o que deve ser considerado um «impacto ambiental». Por exemplo, entende-se que o âmbito de aplicação não abrange as pontuações sobre a possibilidade de reparação. Importa clarificar este aspeto, a fim de garantir a segurança jurídica.

3.13. O CESE congratula-se com as medidas propostas no artigo 8.º para pôr termo à proliferação de novas alegações e novos rótulos. Tal proporcionará maior clareza aos consumidores e garantirá que apenas sejam comunicadas informações significativas e fiáveis.

3.14. O CESE congratula-se com a importância atribuída à aplicação das normas. Embora os requisitos pormenorizados em matéria de fundamentação das alegações representem um claro passo em frente, um dos principais problemas que os consumidores continuam a enfrentar é a falta de cumprimento da regulamentação, que deveria ser um dado adquirido. O sistema de verificação tem potencial para diminuir o número de alegações falsas no mercado, mas só será bem-sucedido se forem afetados recursos suficientes ao trabalho das autoridades de supervisão do mercado. O CESE insta a Comissão a explorar todos os meios possíveis para apoiar as autoridades nacionais e a incentivar os Estados-Membros a disponibilizarem os recursos necessários à supervisão. O CESE acolhe favoravelmente a obrigação de apresentar relatórios sobre as atividades de aplicação da legislação.

3.15. O CESE também se congratula com o disposto no artigo 16.º no que se refere ao acesso à justiça para os consumidores e as organizações da sociedade civil. A garantia de que as organizações de consumidores podem intentar ações judiciais contra alegações enganosas e não fundamentadas, a fim de proteger os interesses coletivos dos consumidores, é uma forma eficaz de apoiar a aplicação da legislação.

3.16. O CESE acolhe favoravelmente o disposto no artigo 17.º, que especifica as sanções que os Estados-Membros devem aplicar. A Comissão deve ter em conta algumas boas práticas nesta matéria.

3.17. O CESE incentiva a Comissão a adotar todas as medidas necessárias, nomeadamente a participação dos parceiros sociais no processo, para proteger os consumidores e as empresas contra as medidas ecológicas de fachada. Em particular, o CESE propõe que se preveja a realização de controlos cruzados regulares entre as autoridades nacionais, por um lado, e os parceiros sociais e a sociedade civil a nível nacional, por outro. No que diz respeito às medidas a nível europeu, o CESE congratula-se com o procedimento de comité previsto no artigo 19.º e solicita a possibilidade de participar nesse comité enquanto representante europeu da sociedade civil. Além desse procedimento de comité, é necessário assegurar a participação adequada das partes interessadas, nomeadamente nos debates sobre métodos comuns de fundamentação. O CESE propõe a integração de fóruns participativos, como o Fórum de Consulta sobre a Conceção Ecológica e o Comité do Rótulo Ecológico da UE, ou a criação de uma nova mesa-redonda especificamente para abordar a legislação em apreço.

Bruxelas, 14 de junho de 2023.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE