

TRASPOSICION DE LA DIRECTIVA DE LA UNION EUROPEA CAMBIOS EN LA NORMATIVA SOBRE ENVASES Y RECICLADO

■ JAVIER PUIG DE LA BELLACASA



Hace casi cuatro años, con ocasión de la publicación de un artículo en el número 5 de DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO, efectué un recorrido a través del proceso de elaboración de la Directiva 94/62 sobre envases y residuos de envases. En el mencionado artículo intentaba poner de manifiesto la seriedad del problema de la generación de residuos de envases y las consecuencias que tendría para los sectores económicos afectados el retraso en afrontarlo con rigor y rapidez. Reflexionando sobre las medidas aplicadas en otros países afirmaba entonces que "sorprende que en España no se haya tomado medida alguna que conduzca a mejorar la situación en los próximos años".

La Directiva, entonces no publicada, es hoy una realidad que tiene como

plazo para su trasposición al ordenamiento legal de nuestro país la fecha del 30 de junio de 1996.

¿Han avanzado las administraciones públicas y los empresarios por el camino que conduce a una solución eficaz, económicamente asumible y que se encuentre dentro de los criterios del V Programa de Acción de la UE en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible?

Para respondernos esta pregunta vamos a hacer un nuevo recorrido por los últimos acontecimientos intentando aclarar algunas cifras, revisar algunos textos legales, otros simplemente programáticos y otros de investigación que han servido para intentar situar el problema de la conservación del entorno en una perspectiva comparable entre los diferentes países.

EL V PROGRAMA DE LA UE SOBRE EL MEDIO AMBIENTE (1)

La primera manifestación oficial del interés de la Unión Europea en la protección del medio ambiente se remonta a 1972, y se expresa en la declaración que efectúan los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros en ese momento, manifestando que "la expansión económica no es un fin en sí mismo, y debe traducirse en una mejora de la calidad de vida y del nivel de vida."

El V Programa de Acción responde a la invitación que hicieron los Jefes de Estado y de Gobierno a la Comisión para que fuese elaborado. Expone una estrategia y un programa de acción en materia medioambiental no solo para la presente década sino para el siglo XXI.

En el Acta Unica se opina sobre la política de Medio Ambiente que "el crecimiento económico esperado no podrá mantenerse si no se toman en consideración los aspectos medioambientales, considerados menos como un potencial restrictivo que como un estímulo para la mejora de la eficacia y la competitividad en el conjunto del mercado internacional". Todo ello supondrá una revisión profunda de la filosofía que orienta la aplicación de los fondos estructurales, la política agrícola común, la política de transportes y la política energética.

El concepto del desarrollo sostenible se resume en mantener la calidad de vida de una manera general, mantener un acceso permanente a los recursos naturales y evitar los daños permanentes al medio ambiente.

Sin embargo, este enunciado de principios no es suficiente si no se establece un mandato para actuar, unos objetivos que alcanzar, y unos criterios oficiales que permitan aglutinar esfuerzos y desarrollar coordinadamente las diferentes políticas.

Para lograr lo que se propone el V Programa se han establecido una serie de instrumentos recomendados para las actuaciones de protección medioambiental.

1. Mejora de los datos estadísticos sobre el medio ambiente, esforzándose en la definición de los criterios que definen los datos, las formas de recopilación y el tratamiento de la información correspondiente.

2. Desarrollo de la investigación y el progreso técnico para conocer, y ampliar en su caso, el factor limitante que el nivel de tolerancia del entorno natural supone para el progreso económico y social.

3. Planificación sectorial y ordenación del territorio en la medida en que constituye un elemento importante en el avance hacia la cohesión económica y social.

4. Avanzar en la aproximación económica que permita establecer precios reales que recojan en su formación los costes ecológicos de la actividad productiva. Hay que tomar medidas para



mejorar la contabilidad y para que ésta refleje los costes derivados del deterioro ambiental. También establecer medidas de fomento, tanto de carácter económico como fiscal, que pueden ser tasas y descuentos que permitan la financiación de actividades e infraestructuras, medidas fiscales de incentivo para modificar hábitos de consumo y comportamiento, ayudas estatales y auditorías medioambientales.

5. Incrementar las acciones de información a los ciudadanos, para lo que puede ser de utilidad la etiqueta ecológica. El Consejo estableció en una resolución que "...la educación en materia medioambiental tiene por objeto reforzar la sensibilización de los ciudadanos hacia los problemas existentes en este campo y sobre las soluciones posibles, además de sentar las bases de una participación plenamente informada y activa de los individuos en la protección del medio ambiente y en uso prudente y racional de los recursos naturales".

6. Incidir en la formación profesional, tanto en el ámbito público como en el privado, en los campos en que sus competencias y utilidades están más claramente delimitadas. Competencias horizontales para el sector público y sectoriales para el sector privado, centrándose la formación en la industria, la agricultura y la silvicultura, y en el sector servicios.

7. Establecer mecanismos de apoyo financiero que favorezcan la consecución de los objetivos del programa. Estos mecanismos de intervención financiera pública deben evitar la interpretación errónea de que el desarrollo sostenible es más costoso que una política de libre mercado que no contempla entre sus objetivos el sostenimiento del entorno.

OBJETIVOS PENDIENTES

A juicio del Comité Económico y Social (CES), desde la elaboración y publicación del V Programa, "la calidad del medio ambiente en la UE no ha mejorado en su conjunto y, en algunos casos, ni siquiera se ha podido mantener (por ejemplo, CO₂, residuos)" (2).

Varias son las razones que, de acuerdo con el criterio expresado por el CES, han dificultado su aplicación plena y, como consecuencia de ello, el logro de sus objetivos.

1. Ausencia de consenso socioeconómico sobre la definición de los objetivos y sobre la aplicación de los instrumentos.

2. Carencia de un sistema de indicadores del desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

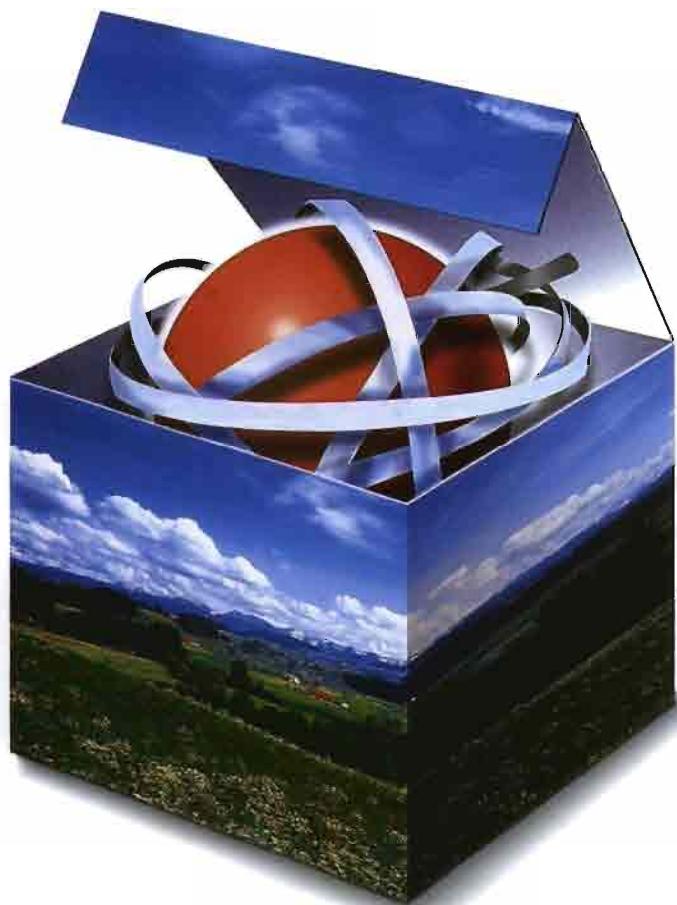
3. Incompleta información sobre la aplicación del programa comunitario de medio ambiente en los diferentes estados miembros.



Hispack 97

Salón Internacional del Embalaje

Barcelona 3 / 7 Febrero 1997



El único certamen internacional
del embalaje en España.
La conexión directa con
los mercados mediterráneos
e iberoamericanos. El encuentro
de todos los sectores que necesitan
procesar sus productos.

Aquí estamos todos



Avda. Reina M^a Cristina, s/n. 08004 BARCELONA - España.
Tel. 93 233 20 00. Fax 93 233 22 99.



4. Escasa aplicación de los principios de concertación y de responsabilidad compartida entre los agentes económicos.

5. Insuficiente integración del V Programa de acción en las políticas europeas y nacionales.

La preocupación del CES se hace patente cuando pasamos revista a los aspectos en los que centra su reflexión. Se lamenta de "que en el programa de acción y en las estrategias de aplicación no se hayan incorporado las reflexiones del capítulo 10 del Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo".

En el mencionado capítulo, titulado "Reflexiones sobre un nuevo modelo de desarrollo", se analiza la relación estructural entre el medio ambiente y el empleo y se enuncian algunos modos que pueden contribuir a facilitar el cambio estructural que se estima necesario. La infrautilización de la mano de obra y la sobreexplotación de los recursos naturales son ejemplos de una ineficiente asignación de recursos, que debe ser corregida con un nuevo modelo que apueste por el desarrollo sostenible. Afirmaciones del tenor de que "cualquier nueva política deberá incluir respuestas sustantivas a la cues-

tion de cómo reducir la contaminación y mejorar la calidad de vida en sentido amplio" (3) se refuerzan con la mención concreta de que "la gente ya no entiende, por ejemplo, por qué la utilización de más embalajes o envases o la presencia de mayor volumen de publicidad impresa contribuye a unas mayores cifras de crecimiento económico, según se registra de forma oficial".

Las estrategias y políticas de nuevo cuño conducirán a la modificación de los hábitos de consumo cuando se establezcan nuevos patrones de comportamiento, que solo aparecerán con la aplicación de instrumentos de carácter voluntario como la etiqueta ecológica y la auditoría medioambiental.

Son especialmente responsables las acciones de protección y prevención que deben ejercer los entes de derecho público ya que "la política de medio ambiente es un componente necesario de la política en favor de una Europa de los ciudadanos".

Los instrumentos económicos se convierten, en opinión del CES, en fundamentales a la hora de conducir la política del medio ambiente propugnada por la UE, que:

1. Debe seguir basándose en la legislación estatal

2. Trabajará siempre con una mezcla de instrumentos reglamentarios y económicos.

3. Se aplicará a los instrumentos económicos los controles públicos necesarios y se dotará a los acuerdos voluntarios del necesario marco legal.

Es fundamento ineludible para fijar los instrumentos económicos que se realice una internalización de los costes de los efectos de la acción económica sobre el medio ambiente. La aplicación del principio de que "quién contamina, paga", el establecimiento de ecotasas y la revisión del sistema fiscal y la exigencia de responsabilidades civiles por daños causados al medio ambiente son algunos instrumentos a través de los cuales efectuar la mencionada internalización (4).

Los ámbitos de acción política en los que se recomienda actuar son múltiples y afectan a la mayoría de las actividades económicas en los sectores industriales y de los servicios, en el transporte, en la mejora del entorno urbano, la calidad de las aguas, en la interacción con las políticas energética, agrícola y de protección al consumidor y en la legislación en materia de residuos, objeto inmediato de este artículo, que se califica de "elemento central de la política de medio ambiente". Esta legislación debe apuntar a una disminución de los residuos y a una mejora de las cuotas de reciclado, precisando el concepto de residuo y sus clases.

ESTRATEGIA EUROPEA FRENTE A LOS RESIDUOS

No solo el CES se muestra preocupado por el medio ambiente en la UE y por los residuos en particular, como se ha visto en los informes elaborados sobre la aplicación del V Programa, sino que el propio Parlamento Europeo se ha ocupado también del asunto de la gestión de los residuos (5). La propuesta que el Parlamento elaboró trata sobre la necesidad de perfeccionar la estrategia comunitaria de gestión de residuos, y ya en los "considerandos" se declaran incompatibles los problemas de gestión de residuos con un crecimiento sosteni-

ble y respetuoso del medio ambiente y se hace mención a la voluntad de dos países de la UE (Dinamarca y Holanda) para actuar por la vía de establecer figuras impositivas específicas para afrontar el problema.

Se pide a la Comisión Europea "que estudie y elabore, a escala europea, propuestas en materia de fiscalidad, como, por ejemplo, impuesto sobre los residuos, el depósito en vertederos, la incineración, el cloro o los recursos naturales, que sean capaces de favorecer el desarrollo de una política de prevención". Además de esta petición de carácter múltiple, también pide que se "fomente en mayor medida el desarrollo de tecnologías para la prevención y reutilización de los residuos y que presente propuestas para la aplicación de los resultados".

Estamos ante planteamientos que responsabilizan directamente a los sectores económicos afectados en la gestión de los residuos generados a consecuencia de la actividad económica de gran número de empresas. Si bien se está instando a la Comisión a actuar y, por derivación, también a los Estados miembros, los sujetos finales responsables son empresas y sobre ellas recaeán los impuestos, tasas o planes y programas que se instrumenten para afrontar el problema que plantea la generación de residuos.

La posición del Parlamento parte de la premisa general de que hay que producir menos residuos y reutilizar más residuos. Aboga por que se fijen objetivos cuantitativos claros para la reducción de los residuos y para lograr niveles ciertos de reciclado y reutilización sobre bases sólidas de datos referentes a las cantidades y características de los residuos. Y para lograrlo son necesarias medidas específicas en el ámbito comunitario y nacional aplicables a todas las fases del ciclo de cada producto: producción, utilización, recogida y reutilización o eliminación.

Son especialmente importantes las políticas que se propugnan para aplicar a los productos y a los procesos de producción, por las implicaciones que tienen para la actividad de las empresas y



para los procesos económicos. Por la necesidad de reducir el volumen de residuos originados en los procesos de producción, se verían afectadas las tecnologías de producción. Aumentar las posibilidades de reutilización de productos también obligará a modificar los procesos de producción.

La optimización de los ciclos de reutilización de materiales plantea exigencias en la selección de los residuos y a los sistemas de recogida con el objeto de satisfacer las condiciones de calidad del residuo utilizado en el proceso de producción. Este tipo de requisitos podría dar lugar a obstáculos al comercio.

De toda esta descripción de problemas se concluye la imperiosa necesidad de contar con la participación de la industria en la elaboración de las medidas de gestión de los residuos. Esta participación ha de suponer un incremento de la responsabilidad del productor y una intensificación en la utilización de instrumentos orientados al mercado.

El informe del Parlamento Europeo afirma que son los productores quienes ejercen una influencia decisiva sobre el diseño de los productos y sobre la prevención de los residuos y la posibilidad de su reutilización. Sin embargo, hasta

la fecha no se les adjudica con claridad ninguna responsabilidad. Esta responsabilización podría efectuarse con medidas legislativas pero parece oportuno, y esta es la opinión del Parlamento expresada en el informe, utilizar las fuerzas del mercado en beneficio de la gestión de los residuos aprovechando los intereses del propio sector. La eficacia de la prevención y de la reutilización de los residuos se logrará cuando se internalicen los costes que generan y tengan un interés económico para los agentes que intervienen.

LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA

La Agencia Europea del Medio Ambiente (6) afirma que los residuos son, principalmente, el resultado de procesos ineficientes y de usos no óptimos de la energía y de los materiales. Y declara que la minimización desde la producción al consumo se ha convertido en un foco importante de acción política. La búsqueda de alternativas al depósito en vertederos, práctica que conlleva la contaminación de suelos y de aguas subterráneas, no ha permitido, hasta la fecha, encontrar soluciones definitivas que eviten los riesgos para el entorno y para la salud de los ciudadanos.





Las políticas y objetivos europeos se orientan hacia una política sostenible de gestión de los residuos que contiene una jerarquización de las opciones que parten de la prevención, continúan con el reciclado y la reutilización y finalizan con el vertido controlado.

Las cifras más fiables indican que en 1990 los doce países miembros de la UE en ese año generaban cerca de 700 millones de toneladas de residuos, en su mayoría procedentes de la minería y de actividades extractivas y del sector industrial.

Los residuos urbanos han pasado de 110 millones de toneladas en 1980 a 130 millones en 1990 y 134 millones en 1992, en términos absolutos. En términos relativos hay que hablar de 330 kilos per capita en 1980, 380 kilos en 1990 y 390 kilos en 1992. Entre 1985 y 1992, en la Europa a doce el incremento de los residuos urbanos ha sido cercano a un 20%.

De estos residuos urbanos una parte sustancial está formada por residuos de envases que, según estimaciones elaboradas por la OCDE en 1992 para seis países de la UE, suponen el 40% del total, equivalentes aproximadamente a 154 kilos per capita.

En 1990, un 69% de estos residuos fueron depositados en vertederos y un

18% incinerados. La evolución posterior muestra que en 1993 el 57% se depositó en vertederos y la incineración aumentó hasta el 23%.

Por lo que respecta al reciclado, las cifras muestran que en los casos del papel y el cartón, entre 1980 y 1992, se ha pasado del 33% al 43%, y en el caso del vidrio del 17% en 1980 al 48% en 1992.

Para otros materiales de envasado no existen cifras de evolución del reciclado, conociéndose datos para el aluminio (12% en 1991), acero (25% en 1990) y plásticos (6,3% en 1991).

En todo caso, resulta evidente la dificultad de disponer de datos para todos los materiales y que estos sean comparables.

Las series temporales puede decirse que no existen salvo para materiales como el vidrio y el papel y cartón y no todos los países elaboran la información sobre bases estadísticas que permitan hacer comparaciones.

Para programar las acciones que será necesario desarrollar en el futuro próximo hay que conocer los factores que influyen en la generación de residuos urbanos. Entre otros, podemos citar aquellos sobre los que la mayoría de los expertos parecen estar de acuerdo y que son:

- El crecimiento económico medio ya que es un factor que influye en el consumo medio de productos envasados y por tanto en la generación de residuos de envases.

- La tasa de crecimiento medio de la población que, además, en las sociedades modernas tiende a concentrarse en grandes núcleos urbanos.

- Las previsiones de crecimiento de las industrias de producción de envases y de materiales para envasado.

- La conciencia que los ciudadanos vayamos desarrollando frente al crecimiento de la corriente de residuos y la manifestación activa de los deseos, aparentemente positivos, que manifestamos hacia su reducción y reciclado.

Tener o no en cuenta estos factores a la hora de enfrentar los problemas puede hacer que los países y las ciudades de Europa solucionen o no, en términos positivos y favorables al desarrollo sostenible, el reto del tratamiento y gestión eficaz de los residuos.

DIRECTIVA 94/62: ¿LA SOLUCIÓN?

La solución no sólo está en las normas legales, pero sí podemos afirmar que sin ellas encontrar las soluciones y aplicar los medios necesarios para resolver los problemas es generalmente más difícil. En todo caso ya hemos constatado que la idea general predominante es que sin la existencia de una norma armonizadora no podría haber a escala comunitaria una solución equilibrada que evitase o redujese el impacto ambiental de los residuos protegiendo el medio ambiente, garantizando el funcionamiento del mercado interior y que fuese realista en su aplicación.

La Directiva (7) sigue la senda marcada en el "V Programa de la Unión Europea para la protección del medio ambiente y el crecimiento sostenible" recomendando, en primer lugar, que se trabaje para reducir el volumen de los residuos que se generan, lo que es condición necesaria para lograr el crecimiento sostenible, y así lo declara el Tratado de la Unión Europea. No deja de reconocer la función social y económica que desempeñan los envases en

una economía moderna y, en consecuencia, llama la atención para que se mantengan los requisitos legales sobre la exigencia de calidad de los envases, para preservar también la de los productos envasados en ellos.

MEDIDAS PREVENTIVAS

Salvada la exigencia de que la salud y el bienestar de los consumidores se logra también garantizando la calidad de los envases, la Directiva se aplica en requerir rigor en la gestión de los residuos de envases, por lo que no olvida considerar la existencia de prioridades.

Por ello, en el considerando número 7 afirma que se "tendrá como primera prioridad la prevención de la producción de residuos de envases" e insta a los Estados miembros a velar por que "además de las medidas preventivas contra la formación de los residuos de envases..., se apliquen otras medidas preventivas" (art. 4.1).

Dentro de la política en materia de residuos deberán asumirse también como principios fundamentales la reutilización de los envases, el reciclado y otras formas de valorización de los residuos de envases que deberán conducir a la reducción de la eliminación final de estos residuos.

En concreto, se está apuntando a que la cantidad de residuos que se genera en la actualidad sea frenada y reducida en los plazos que se estime razonable por los Estados, sin poner en peligro la salud de las industrias a corto plazo pero sin dejar de arbitrar soluciones y establecer programas que permitan alcanzar los objetivos para lograr el desarrollo sostenible.

Entiendo que la Directiva es categórica cuando considera procesos preferibles por su impacto en el medio ambiente la reutilización de envases y su reciclado y es, a su vez, respetuosa con la soberanía de los Estados, como no podría ser menos, dejando a su voluntad el establecimiento de sistemas que garanticen el retorno de los envases usados y de los residuos de envases, pero con el matiz impositivo de la insancia superior de carácter supranational



cional cuando se dice, en el considerando 8, que se "deben" establecer sistemas que garanticen...

También en el apartado de considerandos se hacen referencias a la técnicas utilizadas para la valorización de los residuos destacándose la importancia del reciclado utilizado "con el propósito fundamental de reducir el consumo de energía y de materias primas básicas y la eliminación final de residuos". No se agotan sin embargo ahí las recomendaciones al respecto pues también el aprovechamiento de energía constituye un medio eficaz de valorización de residuos a criterio de los legisladores comunitarios.

Para la gestión de los residuos de envases se insta a que los Estados establezcan sistemas accesibles a la participación de todos los sujetos económicos implicados, de manera que se eviten las fórmulas discriminatorias, sumando esfuerzos e intereses para lograr el máximo retorno posible de los envases y de los residuos de envases, que se evite crear obstáculos al comercio y no se distorsione la competencia. Por ese motivo se hace una llamada a todos los sujetos que intervienen en el proceso, que se inicia con la fabricación de los envases y termina con la producción de un residuo, para que adquieran mayor

conciencia del grado de responsabilidad que comparten con otros.

Los fabricantes de envases o de materiales para fabricarlos, los envasadores, importadores y distribuidores de productos envasados deberán, de acuerdo con el principio de que "quién contamina paga", cooperar con espíritu de responsabilidad compartida para eliminar los efectos negativos que sobre el medio ambiente pudiese generar su actividad económica.

NORMATIVA ARMONIZADORA

Se trata, por tanto, de una Directiva marco armonizadora de las legislaciones de los Estados miembros y que en el escenario de unos objetivos de obligado cumplimiento deja amplios espacios de maniobra para que las legislaciones nacionales se hagan eco de las características peculiares de cada país, en orden a organizar la gestión de los envases y de los residuos de los envases generados internamente.

Parece que la Directiva sigue la senda de las recomendaciones del CES y del Parlamento en cuanto a la implicación y responsabilización de los agentes económicos, a la utilización de las fuerzas del mercado para mayor eficacia en la gestión y a la internaliza-



CUADRO N°1
SITUACION DE LOS RESIDUOS SOLIDOS URBANOS (RSU) EN ESPAÑA

MATERIALES	% EN PESO		TM/AÑO DE RESIDUOS
	S/R.S.U.	S/ENVASES	
PAPEL Y CARTON	18,94	53,69	2.443.498
VIDRIO	6,24	19,78	900.084
PLASTICO	5,30	16,80	763.052
METALES FERREOS	2,40	7,61	346.186
METALES NO FERREOS	0,48	1,52	69.237
MADERAS	0,19	0,60	27.406
TOTAL	31,55	100,00	4.549.463

FUENTE: Elaboración a partir de datos procedentes de fuentes diversas y del MOPTMA.

ción de los costes para lograr que la prevención y la reutilización sean técnicas eficientes y generalizadas.

Para que la armonización de las legislaciones se produzca se fija como fecha límite de trasposición la del día 30 de junio de 1996.

El plazo establecido por la Directiva no parece que vaya a ser cumplido por los Estados miembros, con un retraso que responde en cada país a motivos de diferente índole y sin duda muy ligados a las peculiaridades que el problema de los residuos de envases presenta en cada país así como a las soluciones que hasta la fecha se han aplicado.

Portugal ya ha publicado en el Boletín Oficial el texto de trasposición aunque parece que el nuevo gobierno, surgido de las últimas elecciones, quiere modificar algunos de los preceptos para seguir una vía de mayor exigencia sobre la reutilización de envases y que posiblemente quedarán recogidos en un reglamento de desarrollo. En todo caso las modificaciones no afectan al hecho de que ya cumplió con el mandato de la Directiva.

En el caso de Francia, la trasposición de la Directiva obligará a introducir modificaciones en el sistema actualmente en vigor derivado del llamado "Decreto Lalonde", para acomodarse a los plazos y a los objetivos. Sin embargo, no se conoce proyecto alguno que permita pensar en que se pueda cumplir el plazo.

Alemania tiene que responder a una solicitud de la Comisión para que

modifique ciertos preceptos del "Decreto Töpfer", por considerar que discriminan a los productos importados. Se trata, en concreto, de los artículos 7 y 9, que establecen cuotas globales mínimas de uso obligatorio de envases rellenables para las bebidas y la penalización consiguiente si ese objetivo no se consigue.

El Gobierno alemán está obligado a responder antes de finales del mes de marzo. Si finalmente la argumentación alemana no es convincente para la Comisión hay que entender que el texto de trasposición habrá de ser más amplio y profundo y podrá retrasarse a fechas posteriores al 30 de junio.

Luxemburgo todavía no ha comenzado los trabajos para transponer la Directiva, además de encontrarse, como Alemania, sometida a un requerimiento de la Comisión para que elimine de su legislación disposiciones discriminatorias hacia los productos importados.

En Holanda y el Reino Unido, además de las informaciones que aparecen en los dos recuadros adjuntos, la situación de desarrollo de la trasposición parece que también se encuentra retrasada. En el caso de Holanda la existencia del Convenio de 1991 y las elevadas tasas de cumplimiento en materia de recuperación y reciclado de residuos genera un estado de certeza en los cumplimientos que puede hacer que se retrase la trasposición.

En Dinamarca, Suecia y Finlandia las fuentes industriales consultadas no

tienen noticias de que sus respectivos gobiernos hayan iniciado los trabajos para efectuar la trasposición.

Esta situación aparente de retraso en el proceso de trasposición de la Directiva no impedirá que, a partir de la fecha fijada, las instancias competentes de la Unión Europea reclamen a los países el cumplimiento de los objetivos y plazos determinados. Quiere esto decir que el hecho de que en el interior de los Estados miembros no se hayan definido los procedimientos y organizado los sistemas que permitan dar cumplimiento a la Directiva no les exime de su justificación.

SITUACION EN ESPAÑA

Una aproximación objetiva al problema de los residuos de envases en España nos obliga, como cuando se habla del conjunto de Europa, a tratar de cuantificar con cifras homogéneas y comparables su dimensión; una tarea que no resulta fácil por las mismas razones que nos impedían hacerlo con las cifras correspondientes a la UE. No existen datos que cuantifiquen el volumen de residuos de envases por material de fabricación del mismo, no hay cifras fiables respecto al reciclado y valorización de materiales, excepto para el papel y cartón y vidrio, e incluso es difícil tener series de los datos sobre producción y ventas.

De la Federación Española de Envases y Embalajes (FEYE) (ver cuadro) tenemos datos correspondientes al año 1994 que cifran la facturación global de los sectores fabricantes en 639.500 millones de pesetas. En términos relativos, los fabricantes de envases de vidrio agrupados en ANFEVI son los de menor facturación (8,36%) en comparación con la cifra total sectorial, seguidos por los fabricantes de materiales complejos (9,23%).

La producción global es de casi 6,2 millones de toneladas, de las que aproximadamente el 69% son envases o materiales para su fabricación. No es posible disponer de datos para poder comparar en el tiempo la producción de cada uno de los materiales.

Envases

Esta será una de las lagunas estadísticas que habrá que cubrir cuando se pongan en marcha las medidas que contempla la Directiva a efectos de control cuantitativo del cumplimiento de los objetivos.

Por lo que respecta a los residuos, la fuente que nos puede permitir ofrecer datos razonablemente contrastados es el anuario sobre el "Medio Ambiente en España" de 1994 publicado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA). En el capítulo de Gestión de residuos sólidos urbanos se cifra la producción anual en toda España en 14,3 millones de toneladas, lo que supone 363 kilos por habitante y año. Las estimaciones más rigurosas indican que los residuos de envases suponen algo más del 31% en peso de estos residuos domésticos.

Las cifras del cuadro muestran cuál es el peso de cada uno de los diferentes materiales de envase en el conjunto de los residuos domésticos. La reducción de la cantidad de residuos es uno de los objetivos perseguidos por la Directiva y por la norma de trasposición.

PROYECTO DE TRASPOSICIÓN Y VICISITUDES PARA SU APROBACIÓN

La entrada en vigor de la Directiva 94/62 exige, como reiteradamente ya se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la elaboración de un texto legal de trasposición que permita aplicarla a España. Desde el momento mismo en que la Directiva apareció en el DOC, en el mes de diciembre de 1994, se comenzó la redacción y el simultáneo proceso de consultas que permitiría adoptar sin traumas y de manera progresiva y consensuada un texto legal en el plazo previsto.

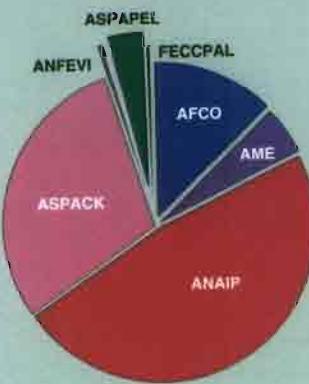
Después de múltiples redacciones y modificaciones realizadas bajo el espíritu del consenso, cuando el que parecía texto definitivo tenía que ser aprobado por el Gobierno, se produce una ruptura del acuerdo que ha situado a España en la posición más que probable de incumplir el plazo previsto para la trasposición.

CUADRO N°2
FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ENVASES Y EMBALAJES (FEYE). (CIFRAS DE 1993)

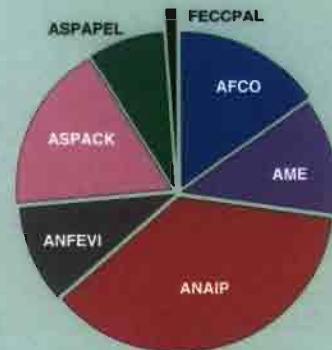
ASOCIACIONES	Nº EMPRESAS	EMPLEOS	FACTURAC. (MILL. Ptas.)	ENVASES (Millones)	TONELADAS
AFCO	170	7.000	151.000	—	1.520.850
AME	70	5.580	83.612	—	376.100
ANAIPI	630	16.650	156.000	—	775.000
ANFEVI	7	4.500	53.474	4.036	1.209.699
ASPACK	400	8.000	64.000	—	280.000
ASPAPEL*	46	3.600	72.454	—	1.919.000
FECCPAL	3	450	59.000	4.482	112.050
TOTAL FEYE	1.326	45.780	639.540	8.518	4.273.699

* El tonelaje de ASPAPEL no se suma al total por no tratarse envases.

NUMERO DE EMPRESAS/ASOCIACTION

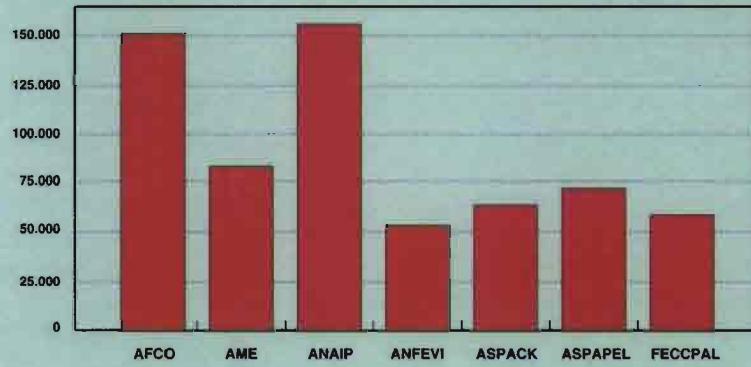


EMPLEOS DIRECTOS/ASOCIACTION



FACTURACION/ASOCIACTION

MILLONES DE PESETAS



FUENTE: FEYE

CUADRO N° 3

OBJETIVOS SOBRE RESIDUOS Y RECICLADO QUE DEBEN CUMPLIRSE EN ESPAÑA

PERIODO	VALORACION DE RESIDUOS	RECICLADO DE MATERIALES	REDUCCION DE RESIDUOS
5 AÑOS	MINIMO 50%	MINIMO 25% GLOBAL	10% DE LA TOTALIDAD
	MAXIMO 65%	MAXIMO 45% GLOBAL	20% PVC DE USO ALIMENTARIO
		MINIMO 15% DE CADA MATERIAL	
2 AÑOS		MINIMO 15% GLOBAL	
		MINIMO 10% DE CADA MATERIAL	

CUADRO N° 4

PROYECCION ESTIMADA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA 94/26

RESIDUOS DE ENVASES	%	TM. EN 1994	RECICLADO 15% (TONELADAS)	RECICLADO EN 1994 (TONELADAS)
PAPEL-CARTON	53,69	3.382.470	507.371	2.029.482
VIDRIO	19,78	1.246.140	186.921	386.303
PLASTICO	16,80	1.058.400	168.760	116.424
METALES FERRICOS	7,61	479.430	71.915	19.177
METALES NO FERRICOS	1,52	95.760	14.364	4.788
MADERAS	0,60	37.800	5.670	7.560
TOTAL	100,00	6.300.000	945.000	2.563.735
VALORIZACION				
	50%	3.150.000		
	65%	4.095.000		
RECICLADO				
	25%	1.575.000		
	45%	2.835.000		

El cuadro está elaborado en base a datos procedentes de fuentes diversas, oficiales y sectoriales.

La hipótesis de la proyección de cumplimiento de objetivos se basa en la definición de los objetivos inmediatos de la Directiva (art. 6):

- Transcurridos 5 años se valorizará entre el 50% y el 65% en peso de los residuos de envases.
- Transcurridos 5 años se reciclará entre el 25% y el 45% en peso de la totalidad de los materiales de envasado que formen parte de los residuos de envases.
- Transcurridos 5 años se reciclará un mínimo de 15% en peso de cada material de envasado.

Se considera que la cantidad de residuos se mantiene constante sobre las cifras de 1994.

Los porcentajes de valoración y reciclado se aplican ambos sobre la cifra global de residuos de la columna TM. en 1994.

El espíritu de acuerdo había estado influido por el establecimiento en España de un sistema de gestión de los residuos de envases que, en opinión de los industriales implicados, se debería aproximar al existente en Francia, por contraposición al llamado sistema alemán. El primero basa su estructura en

mantener la responsabilidad de las autoridades municipales sobre los residuos urbanos y sobre los sistemas de recogida vigentes.

Sobre este principio, el proyecto español establece la responsabilidad que tienen los industriales, como generadores del residuo, de financiar las

inversiones necesarias para hacer posible su eliminación mediante cualquiera de los sistemas de valorización definidos en la Directiva.

Por ello, se obliga a los envasadores y comerciantes, que pongan productos en el mercado español susceptibles de generar un residuo, a cobrar a sus clientes una cantidad individualizada por cada envase que sea objeto de transacción. Será una cantidad que no tendrá la consideración de precio ni estará sometida a tributación alguna. Esta cantidad será devuelta a los usuarios cuando posteriormente retornen el envase vacío. Se trata básicamente de una medida de carácter disuasorio que trata de conseguir que los industriales implicados se organicen para gestionar la recuperación de los residuos de envases que su actividad productiva y comercial genera.

Para poder liberarse de esa obligación de "consignar" sus productos los envasadores y comerciantes están obligados a financiar sistemas de recuperación selectiva en origen de los residuos de envases. Estos llamados Sistemas Integrados de Gestión (SIG) prestarán a los industriales un servicio de recogida selectiva de los residuos de envases en colaboración con los ayuntamientos.

La contraprestación por este servicio será el pago de una cantidad, fijada para cada envase y material, que permitirá la financiación de los referidos sistemas de recuperación. También son responsables los fabricantes de los envases que estarán obligados a absorber todos los residuos de envases que les sean entregados para su valorización y reciclado una vez clasificados.

Los industriales que paguen la citada cifra deberán exhibir en los envases de sus productos el símbolo demostrativo del cumplimiento de su obligación.

Con objeto de que se logren alcanzar los objetivos de prevención de la producción de residuos de envases fijados por la Directiva (art. 1.2), el RDL fija la obligación de, en cinco años, "reducir, al menos, el 10%, en peso, de la totalidad de los residuos de envases generados". A esta obligación general para todos los materiales de fabricación de envases se añade que "esta reducción será del 20% en el caso de residuos de envases de PVC de uso alimentario". Esta disposición ha sido, entre otras, la que más ha contribuido a que la CEOE plantease una oposición frontal al texto de proyecto de RDL. Los objetivos generales que deberán cumplirse en el ámbito de todo el territorio nacional se reflejan en el cuadro nº 3.

Otro aspecto de especial importancia, y que también ha suscitado el rechazo pleno de la CEOE, es el de la aplicación de instrumentos económicos que el RDL pretende aplicar tanto para fomentar que se alcancen los objetivos señalados como para sancionar la falta de logros en el cumplimiento de los mismos.

El RDL pretendía seguir las recomendaciones globales, tanto del V Programa como de la Directiva, de priorizar o jerarquizar, desde la orientación conservacionista y de apoyo al desarrollo sostenible, las acciones y técnicas consideradas más favorables para el medio ambiente.

Este planteamiento se enunciaba desde el primer artículo del RDL en el que se relacionaban las medidas a seguir: prevenir la producción de residuos de envases; favorecer la reutilización; facilitar el reciclado y otras formas de valorización, todas ellas dirigidas a reducir su eliminación mediante sistemas de eliminación final, es decir, el vertido.

En líneas generales, el texto seguía las orientaciones marcadas por el mencionado V Programa y la Directiva 94/62. Fijaba para nuestro país objetivos de cumplimiento medio ambiental



similares a los que rigen en otros países en los que la legislación equivalente se aplica después de varios años y que en ciertos aspectos sirven de ejemplo para las políticas de carácter conservacionista. Son países como Alemania, Holanda, Dinamarca, Austria o Suiza.

DIFICULTADES PARA LA APLICACION DE LA DIRECTIVA

Una de las dificultades que tiene la aplicación de este o cualquier otro texto legal de trasposición radica en las diferentes apreciaciones que se tiene sobre las consecuencias para la economía en general y con mayúsculas y para las economías sectoriales y empresariales con minúsculas. A primera vista, se vislumbra la competencia que existe entre los materiales que sirven para fabricar envases y entre los fabricantes de envases.

Competencia o presencia en los mercados que puede verse alterada por un factor nuevo que irrumpa afectando

las estructuras de costes relativos existentes. Y no puede decirse que el "factor medioambiental" sea un elemento espúreo o que simplemente se introduzca por la vía legislativa alterando las sacrosantas (?) leyes del mercado. Es un elemento tan "de mercado" como las innovaciones tecnológicas, financieras o laborales. De acuerdo con los datos oficiales, el sector de fabricantes de envases responde en 1994 a la estructura señalada en el cuadro de objetivos.

La competencia incluirá en el futuro el factor de reciclabilidad de los residuos de envases de cada material por las empresas que sean fabricantes de cada uno de ellos. Esto ha de suponer la internalización de los costes para permitir a las empresas y al sistema hacer frente a los retos que demanda la asunción de responsabilidades para la conservación del medio ambiente en condiciones que no impliquen frenos al desarrollo y que apuesten por el crecimiento sostenible.

También asumen responsabilidades en la aplicación de fórmulas nuevas para gestionar los residuos los envasadores y las empresas de distribución, especialmente aquellas de gran tamaño que se han desarrollado en España con gran rapidez durante los últimos años.

Los intereses propios, que defienden en la cadena de la producción y la distribución envasadores y comerciantes, deben confluir hacia puntos de encuentro en el futuro, para satisfacer las demandas ciudadanas de un entorno más limpio y para acomodarse a las tendencias de la economía en favor de un desarrollo sostenible que no hipoteque su futuro por limitaciones generadas por el deterioro del medio ambiente, el agotamiento de las fuentes de energía y la sobreexplotación de los recursos naturales.

Un tercer elemento básico en la



aplicación de la Directiva de los envases y de los residuos de envases es la actitud que han de adoptar las administraciones competentes en sus respectivos ámbitos para permitir una aplicación eficaz y eficiente de los instrumen-

tos necesarios y permitir de esa manera alcanzar los objetivos fijados. La colaboración leal de las administraciones apoyando la actividad de las empresas que se responsabilicen de aplicar las soluciones más económicas y racionales para ofrecer a los ciudadanos un entorno limpio y saludable.

En conclusión, podemos afirmar que las grandes líneas de desarrollo que se fijan en el V Programa de actuación, en las resoluciones y recomendaciones del Parlamento Europeo, en las recomendaciones del CES y en la Directiva del Consejo, todas ellas ya comentadas, quedan recogidas en el proyecto de RDL y es necesario que así sea para confirmar la coherencia de un proyecto y de una aplicación efectiva de los preceptos de la Directiva 94/62. □

JAVIER PUIG DE LA BELLACASA

Economista

NOTAS

(1) V Programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. COM (92) 23 final, 30 de marzo de 1992.

(2) CES 1177/95. Dictamen. "Hacia un desarrollo sostenible. Revisión provisional del V Programa de acción de la Comunidad Europea en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible". Bruselas 24-25 de octubre de 1995.

(3) Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. COM (93) 700 final. Bruselas, 5 de diciembre de 1993. Capítulo 10, apartado 10.1, letra b), 2º párrafo.

(4) Dictamen sobre el crecimiento económico y medio ambiente: implicaciones para la política económica (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo). Comité Económico y Social. (95/C 155/01). DOC 21.6.95.

(5) Propuesta de Resolución B3-0328/93, sobre la separación efectiva de las diferentes corrientes de desechos. Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor. Ponente Sr. Florenz. 8 de abril de 1994.

(6) Environment in the European Union, 1995. Report for the review of the Fifth Environmental Action Program. Agencia Europea del Medio Ambiente, 1995.

En este informe de la UE, en el capítulo 4.5 referido a la gestión de los residuos se afirma que "los datos sobre reciclado de residuos son, una vez más, inconsistentes y reflejo de la variación de las interpretaciones nacionales. Por ejemplo, el Reino Unido y Francia incluyen la incineración de los envases (para recuperación de calor) como reciclado.

Las dificultades para fijar con fiabilidad en Europa los datos sobre residuos y reciclado son numerosas. Y para mostrarlo basta con citar las conclusiones sobre la recogida de datos para un estudio elaborado por Coopers&Lybrand, por encargo de la Comisión Europea, que se planteó con el objetivo de preparar "...un análisis comprensivo de la actividad de reciclado en la UE, basado en un acercamiento integrado, multimaterial y multidisciplinar, que tuviese en cuenta consideraciones económicas, industriales y medioambientales."

En este informe se termina afirmando que los datos recogidos para nueve categorías diferentes de materiales no son comparables debido a:

- Las variaciones en las fechas a las que están referidos.
- Las variaciones de las bases sobre las que se contabilizan los materiales reciclables (en unos casos se utiliza de base el consumo de nuevos productos y en otros el nivel de productos efectivamente recuperados).
- No todos los materiales reciclables están incluidos en alguna de las categorías clasificadoras (por ejemplo, los datos de vidrio no incluyen el vidrio plano ni la fibra de vidrio).

De tal forma, no debe sorprendernos la escasez de datos comparables que nos impide delimitar con mayor rigor la realidad del problema de los residuos y más concretamente de los residuos de envases.

(7) Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases. DOC nº L 365/10, 31.12.94.