



Nuevas propuestas europeas sobre envases

■ VÍCTOR MANTECA VALDELANDE

Doctor en Derecho

En el año 2001 la Comisión Europea adoptó una propuesta sobre un nuevo programa de acción en materia de medio ambiente para los próximos diez años. Se trata del VI Programa sobre Medio Ambiente que establece los objetivos para ese periodo de tiempo incluso para más allá y se propone que la Unión Europea busque soluciones para fabricar productos y ofrecer servicios utilizando menos recursos y sin generar residuos.

La estrategia comunitaria sobre gestión de recursos consiste en conceder prioridad a la prevención; seguidamente al reciclado, valorización de residuos e incineración; y en tercer lugar, únicamente como último recurso, al depósito en vertederos.

El programa se propone reducir la cantidad de residuos destinados a la eliminación definitiva en un 20% hasta el año 2010 y un 50% hasta 2050. Para ello entre otras cosas se tomarán políticas que animen a los consumidores a elegir productos y servicios que generen menos residuos y favorecer los mercados de

materiales reciclados. En este marco se incluye la política comunitaria sobre envases y residuos de envases.

No hemos de olvidar que el 5º Programa comunitario sobre Medio Ambiente daba una importancia capital a la política de envases dentro de la política general de residuos.

De hecho, de acuerdo con las previsiones del Programa se dictó la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre relativa a los envases y residuos de envases de aplicación a todo tipo de envases que significó un avance notable en el tratamiento de este tipo de residuos.

La Decisión de la Comisión de 19 de febrero de 2001 por la que se establecen condiciones para la no aplicación a los envases de vidrio de los niveles de concentración de metales pesados que establecida la Directiva 94/62 CEE. La decisión se fundamenta en la experiencia adquirida que ha puesto de manifiesto la existencia de un problema específico sobre el vidrio reciclado que está contaminado con vidrio con un alto contenido

de plomo. El material de envasado sólo podrá superar los límites de concentración debido a la adición de materiales reciclados.

NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE RESIDUOS DE ENVASES

El contenido de la Directiva de 1994 se incorporó al ordenamiento interno español mediante Ley 11/1997 de 24 de abril de envases y residuos de envases (BOE núm. 99 de 25.04.1997) que es de aplicación a todos los envases puestos en el mercado y a todos los residuos de envases generados en el territorio nacional. Esta Ley fue desarrollada mediante Reglamento aprobado por Real Decreto 782/1998 de 30 de abril (BOE núm. 04 de 01.05.1998).

Se consideran envases de un solo uso los entregados y adquiridos en los comercios para el transporte de la mercancía por el propio consumidor o usuario final y, en tal caso, será el comerciante quien las entregue para estos fines. También los artículos desechables utilizados como bandejas, platos, vasos cu

biertos y otros similares empleados en el sector de hostelería y restauración para facilitar el consumo directo del producto. Los Ayuntamientos son responsables de la recogida selectiva de los envases y sus residuos y han de elaborar al efecto los correspondientes Planes de Residuos.

El Reglamento español prevé como medida preventiva la realización de Planes empresariales de prevención, elaborados por los envasadores que pongan en el mercado una determinada cantidad de productos envasados en el periodo de un año (250 toneladas en el caso del vidrio; 50 toneladas para el acero; 30 toneladas de aluminio, 21 toneladas de plástico, 16 de madera, 14 de cartón o materiales compuestos y 350 toneladas cuando se trate de varios materiales).

Las medidas preventivas consisten por lo general en programas y acciones relativos al diseño y proceso de producción de los envases.

Los productos envasados a los que se refiere esta normativa son los susceptibles de ser consumidos por los particulares teniendo la consideración de residuos urbanos; por ello estos procedimientos no son de aplicación a los residuos de envases industriales o comerciales de uso en industrias y comercios, explotaciones agrícolas y ganaderas.

A una parte de esta clase de envases se refiere el reciente Real Decreto 1416/2001 de 14 de diciembre sobre envases de productos fitosanitarios (BOE 28.12.2001), que establece que los productos fitosanitarios deberán ser puestos en el mercado garantizando que su residuo de envase sea gestionado a través de un sistema de depósito, devolución y retorno, o alternativamente, a través de un sistema integrado de gestión de residuos de envases usados. Con ello se pretende garantizar la protección de la salud humana y el medio ambiente.

Entre los productos que contienen estos envases ese encuentran los plaguicidas, herbicidas, y fungicidas de uso agrícola y destinados a la jardinería industrial.



PROCEDIMIENTOS DE RECUPERACIÓN, RECOGIDA Y DEVOLUCIÓN

Los poseedores finales estarán obligados a entregar dichos envases para su valoración energética y reciclado. La Directiva de 1994 ya obligó a los Estados miembros a poner en marcha sistemas de devolución o recogida de envases usados o de residuos de envases procedentes del consumidor o usuario final para dirigirlos hacia alternativas de gestión más adecuadas como reutilización y reciclado.

Estos procedimientos permiten la participación de los agentes económicos y autoridades afectados en el marco del principio de responsabilidad compartida recogido en el Programa Comunitario de Medio Ambiente y desarrollo sostenible.

El sistema de recogida y devolución de residuos de envases y envases usados aplicado a España tiene dos modalidades:

1) Sistema de depósito devolución y retorno.

Pensado para envases no reutilizables, establece que los envasadores y comerciantes responsables de la primera puesta en mercado de los envases deben repercutir en sus clientes una cantidad de precio por cada envase y a recibir el retorno de dichos envases usados y residuos. Para ello se permite que los envasadores y comerciantes identifiquen sus envases de manera que sólo

estarán obligados a hacerse cargo de los que hayan identificado.

El consumidor o usuario final de los envases usados deberá entregarlos separados por materiales a un recuperador o reciclador autorizado o a un agente económico para su reutilización o en su caso a un fabricante de envases o asociación de fabricantes. Estos deben de hacerse cargo de los envases a precio de mercado.

2) Sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados.

Los envasadores estarán liberados de las obligaciones anteriores si participan en un Sistema Integrado de Gestión de residuos de envases y envases usados derivado de los productos comercializados por ellos que garantice su recogida periódica en el domicilio del consumidor o sus proximidades. Estos sistemas han de ser autorizados por la correspondiente Comunidad Autónoma.

Estos sistemas han de estar gestionados por una entidad con personalidad jurídica, sin ánimo de lucro, financiada por los envasadores en función de la cantidad de productos puestos en el mercado.

Los productos puestos en mercado a través de estos sistemas habrán de hallarse identificados con un símbolo acreditativo.

La participación de los Ayuntamientos se materializa a través de convenios de colaboración con las entidades responsables del sistema integrado o a través de las Comunidades Autónomas cuando éstas tengan aprobados Planes de Gestión de Residuos Urbanos.

Realizada la recogida selectiva de envases usados por los Ayuntamientos los sistemas han de garantizar que son destinados a las alternativas de gestión adecuadas.

Como sistemas integrados de gestión que han venido funcionando en España podemos citar ECOEMBRES (Ecoembalajes España), ECOVIDRIO y SIGRE (medicamentos). Quedan excluidos de la obligación de utilizar estos sistemas los siguientes residuos:



–Residuos industriales y comerciales, si bien pueden integrarse en alguno de los dos sistemas anteriores de manera voluntaria.

–Los envases reutilizables de cerveza, bebidas refrescantes y aguas de bebida envasadas (Ordenes Ministeriales de 31.12.1976; 16.6.1979 y 30.11.1981) para los que existe un sistema específico de depósito, devolución y retorno.

–Los envases reutilizables no industriales ni comerciales para los que los envasadores hayan establecido sistemas propios de depósito, devolución y retorno.

La normativa española que hemos reseñado estableció una estructura organizativa para el cumplimiento de esta materia atribuyendo al Estado la planificación sobre la base de la planificación establecida en los Planes autonómicos.

El Programa Nacional de Residuos de Envases y Envases Usados contiene el conjunto de actuaciones puestas en práctica en España sobre esta materia y está formado por los diferentes planes autonómicos. El Programa nacional se integra a su vez en el Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.

La Ley 11/1997 incluye un capítulo en que se regula el régimen sancionador aplicable al incumplimiento de esta norma. Este régimen es complementario del establecido con carácter general para todo tipo de residuos en la Ley 10/1998.

Con el fin de estudiar las posibilidades de reducción de envases de mayor consumo y mejorar los objetivos de reciclado y valorización, se creó una Comisión Mixta integrada por representantes de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, consumidores y usuarios, sectores industriales y comerciales, afectados, expertos técnicos y científicos.

La Ley 50/1998 de 30 de diciembre estableció la obligación para los envasadores de identificar en las facturas el importe desglosado de las aportaciones que hayan efectuado a los sistemas integrados de gestión de residuos de en-



vases usados por los productos envasados que formen parte de dichas facturas. Este requisito tiene tanto finalidad informativa como de control y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones normativas en esta materia.

EVALUACIONES SOBRE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Los objetivos reducción y reciclado fijados por la normativa española se cifraron en un 10% de reducción sobre la cantidad generada en 1997 y entre el 25 y 45% de reciclado, con un mínimo en este último caso del 15% para cada material (vidrio, papel, plásticos acero, aluminio y madera) estableciendo que el Gobierno podía revisar al alza estos objetivos. La realidad es que llegada la mitad del año 2001 no se presentó informe sobre el grado de cumplimiento de estos objetivos.

Varias organizaciones de consumidores y usuarios así como de ecologistas se dirigieron al Ministerio de Medio Ambiente para solicitar la emisión de los informes que anualmente ha de elaborar la Administración de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Envases así como de los informes sobre los sistemas integrados de Gestión de Residuos de Envases que en España gestionan la recogida de los contenedores amarillos.

Esto produjo a su vez denuncias ante el Defensor del Pueblo y demandas judi-

ciales contra la Administración por incumplimientos como la no elaboración en plazo del Programa Nacional de Envases Usados y residuos de Envases que debía haberse aprobado en abril de 1998 o la falta de constitución efectiva de la Comisión mixta creada por la Ley.

En la queja cursada al Defensor del Pueblo las organizaciones denunciantes señalan que ante la ausencia de datos y sistemas de evaluación de los objetivos propuestos resulta imposible para los ciudadanos realizar un seguimiento del cumplimiento de la normativa estatal en materia de envases y residuos de envases. Añaden que se trata de un incumplimiento de la normativa en aspectos como la planificación, información y participación así como en el seguimiento de su aplicación que entra en cierta contradicción con el principio de participación de los ciudadanos en esta materia que tanto la normativa comunitaria como la española establecieron.

La Comisión Europea demandó ante el Tribunal de Justicia Europeo a Italia, Alemania y al Reino Unido por el incumplimiento de la Legislación comunitaria, dirigió otra demanda contra España por no notificar un proyecto de ley de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre residuos de envase incumplimiento así la Directiva sobre residuos de envases.

Con respecto al cumplimiento efectivo de la normativa constatado en base a comprobaciones materiales, la Organización Europea para el Envase y el Ambiente EUROPEAN señala que la cantidad de envases que se destina en Europa a disposición final está disminuyendo.

Los datos aportados por los Estados miembros por la Asociación para el Uso y Recuperación Sostenible de Recursos en Europa ASSURRE, muestran que la cantidad de residuos destinados a rellenos sanitarios o incineración ha disminuido en un tercio desde 1990 y 1997 en aquellos Estados con datos. Por otra parte la cantidad de envases que ingresan en el mercado o bien se está estabilizando o disminuyendo.

Alemania, que es el país que cuenta



con más amplias estadísticas en esta materia, muestra una disminución en el consumo combinado con un aumento del reciclado. En Reino Unido se obtienen menos residuos de envases a pesar de haber mayor disponibilidad de productos envasados.

Los países de sur, entre los que se encuentra el nuestro, no disponen hasta ahora de datos fiables y al haber desarrollado la normativa de envases bastante más tarde que los del norte, es muy probable –según EUROOPEN– que las cantidades de residuos dispuestas hayan aumentado debido a tasas de reuso y reciclado más bajas, combinadas con un mercado que crece.

El informe provisional de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM 1999 596 final no publicado en el DOCE) sobre la aplicación de la letra a) del apartado 6 de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, examina la experiencia práctica adquirida en los Estados miembros desde 1998 y los resultados de la investigación científica y las técnicas de evaluación tales como los ecobalances.

El informe se centra sobre todo en la experiencia práctica adquirida en la aplicación de los objetivos. En la Unión Europea se utiliza un tercio de los envases de bebidas alcohólicas, agua mineral y vino. Los materiales de envase más reutilizados son el vidrio y el PET (tereftalato de polietileno).

Algunos Estados miembros disponen de sistemas de reutilización en el sector lácteo, aunque la Directiva 94/62/CE no establece objetivos con respecto a este sector.

Señala el informe que los Estados del norte disponen de sistemas de reutilización mucho más desarrollados que los Estados miembros meridionales.

Por lo que respecta al reciclado el informe manifiesta que los objetivos establecidos en la Directiva han demostrado ser realizables y las diferencias geográficas poco importantes. El único material cuya tasa de reciclado sigue siendo reducida es el plástico.

Los residuos de envases no precisan de más gestión sino de mayor responsabilidad ambiental en el mercado. EUROOPEN sostiene que la prioridad debería ponerse en optimizar la eficiencia de los sistemas actuales y no en el aumento de las tasas exigidas de reciclado.

A principios de 2001 el Gobierno español aprobó el Plan Nacional de Residuos Urbanos para el periodo 2001/06 para el que se han previsto inversiones que superan 3.300 millones de euros.

El Plan contempla la recogida selectiva de residuos de envases en todos los municipios de más de 1.000 habitantes antes del año 2006.

NUEVA PROPUESTAS COMUNITARIAS SOBRE RESIDUOS DE ENVASES

De conformidad con los objetivos propuestos en el 6º Programa Comunitario de Medio Ambiente, la Comisión Europea ha presentado recientemente una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a envases y residuos de envases (Bruselas 7.12.2001 COMO 2001 729 final 2001/0291 COD).

Esta propuesta fija unos objetivos de valorización y reciclado que han de alcanzarse antes de mediados de 2006.

La propuesta prioriza la reducción del uso de envases y generación de sus residuos. La política comunitaria no ha intervenido hasta ahora en este aspecto sino marginalmente, pero esto debe fomentarse porque la generación de residuos no puede separarse del producto del que proceden los residuos.

La reutilización de envases continua siendo considerada como una alternati-



va importante para reducir los efectos del ciclo de vida de los sistemas de envasado. Sin embargo, datos recientes plantean algunas dudas sobre la rentabilidad de las medidas de incentivo de los sistemas de reutilización.

Si bien hasta ahora la Directiva de 1994 había dejado a la discreción de los Estados miembros la decisión sobre la financiación de la recogida, la propuesta recoge un nuevo enfoque de legislar sobre las características medioambientales de los productos.

El objetivo de valorización global se sitúa entre un 60 y un 75%, y el de reciclado entre un 55 y un 70%.

Los objetivos se diferencian en la propuesta de Directiva por materiales específicos (vidrio, cartón, papel, metales, plásticos) porque existen diferencias de rentabilidad entre los diversos materiales y porque los objetivos han de reflejar que el mercado se organiza según los materiales.

El objetivo de la propuesta se limita al reciclado mecánico y al químico, pues el reciclado a materias primas suele ser menos positivo desde el punto de vista del medio ambiente.

Para zanjar los debates y dudas a que ha dado lugar la definición de envase entre los diferentes países comunitarios, se ofrece una interpretación orientativa no vinculante de la definición como una lista no exhaustiva de ejemplo. En el anexo I de la propuesta se recogen las Directrices sobre la definición de envase: la definición de envase se refiere a las funciones de envase sin perjuicio de otras funciones que el envase pueda también desempeñar.

Hay que distinguir claramente entre la definición de envase y la de residuos que también ha generado un debate considerable. Este último concepto excede del ámbito de la Directiva sobre envases y debería llevarse a cabo en el marco de la normativa general sobre residuos.

En un apartado sobre repercusiones económicas, medioambientales y sociales de la Directiva se recoge el análisis sobre la rentabilidad de las operaciones de reciclado, donde hay que distinguir tres tipos de costes: los costes brutos de reciclado de envases, las necesidades de financiación para esto (los fondos que hay que inyectar en el mercado para hacer económico el reciclado) y los costes netos de la sociedad.

Por otra parte se reconoce que la evaluación de la rentabilidad medioambiental del reciclado de envases es mucho más difícil que la financiera y supone calcular el valor de un bien ambiental para la sociedad.

Con miras a la justificación económica y medioambiental de la propuesta y su evaluación se ha considerado como medida más adecuada la determinación de los índices óptimos de reciclado a partir de coeficientes marginales de rentabilidad lo cual significa que deberán reciclarse todos los envases para los que exista un coeficiente favorable de rentabilidad. Por ello se ha realizado un estudio sobre la evaluación de la rentabilidad del cumplimiento de los objetivos de reutilización y reciclado de los diversos materiales de envasado.

De este modo se conocen las cantidades adicionales de envases que deben reciclarse en cada país respecto a los índices de reciclado de 1998.

La propuesta tendrá como efectos económicos más relevantes un aumento de los puestos de trabajo en los sectores de gestión de residuos y reciclado y un fomento de la inversión derivado de las mayores obligaciones de reciclado propiciando la creación de nuevas empresas. No se han registrado efectos sobre la competitividad de las empresas fabricantes de envases.

CONCLUSIÓN

Como punto final, recordaremos que la Unión Europea introdujo por primera vez medidas de gestión de residuos de envases a principios de la década de los ochenta, contemplando sólo los envases de alimentos líquidos destinados a consumo humano con una indeterminación en las disposiciones, y que no se consiguió una mínima armonización en la legislación de los Estados miembros. Esta propuesta se dirige a la aprobación de una nueva Directiva comunitaria que recogiendo los criterios del 6º Programa Comunitario sobre Medio Ambiente avanzará el sentido armonizador de la normativa sobre envases, lo cual exigirá en su momento la reforma de la normativa española sobre esta materia. ■

VÍCTOR MANTECA VALDELANDE

Doctor en Derecho