



# LOS NUEVOS RETOS DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO EUROPEO DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES



**Eusebio Martínez de la Casa** – Presidente de Recircula 

La nueva normativa en materia de envases propuesta por el Parlamento Europeo y el Consejo tendrá gran impacto en el sector de alimentación y bebidas. Es posible que algunos confíen en que las arduas negociaciones rebajen las ambiciones de la Propuesta, incluso que la legislatura europea se agote y el Reglamento decaiga. Esa puede ser una espera angustiosa y costosa a la larga.



CARREFOUR ACABA DE INSTALAR ESTOS QUIOSCOS DE RECICLAJE EN SEIS TIENDAS EN FRANCIA.

Cuando transitamos por nuestras ciudades pensamos que los residuos de envases estuvieron regulados toda la vida. Los jóvenes piensan que los envases se crearon con el fin de tener una vida efímera y que un paisaje plagado de envases abandonados es algo a lo que hay que resignarse.

Los que nacimos en los sesenta somos nativos circulares, conocimos la devolución del casco de envases de bebidas, la lechera, la huevera, la damajuana para el vino, en fin, envases reutilizables y utensilios para la compra a granel. No había envases abandonados, pero en las campañas de prevención de incendios nos recordaban la importancia de no abandonar botellas de vidrio en el monte por

el riesgo de que la incidencia de los rayos del sol y el efecto lupa pudieran prender la vegetación seca.

Ingresamos en la Unión Europea, las cadenas de supermercados llegaron a nuestro país en los ochenta y descubrimos los envases de un solo uso, la comida envasada y una gran oferta de productos que nos aportó comodidad, que llenó nuestras alacenas y neveras, pero que, inevitablemente, conllevó la generación de un nuevo tipo de residuos.

La legislación ambiental europea consagró el principio “quien contamina paga” y los productores de producto tuvieron que enfrentarse a la “responsabilidad ampliada del productor”, es decir, tenían que hacerse cargo de las externalidades negativas de los envases puestos

en el mercado una vez que los mismos se convertían en residuos. Este primer gran reto para la industria se plasmó en la **Directiva 94/62/EC de Envases y Residuos de Envases**, que España transpuso a nuestro ordenamiento jurídico mediante la **Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, conocida como LERE**.

A partir de la entrada en vigor de la LERE, los productores de producto constituyeron sistemas integrados de responsabilidad ampliada del productor para distintos flujos de residuos: pilas, envases, aparatos electrónicos, neumáticos, peligrosos...

La norma ha sido derogada, con efectos de 29 de diciembre de 2022, por la disposición derogatoria única 1 del **Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre**. Ref. BOE-A-2022-22690, con rango reglamentario tras la aprobación de la Ley 22/2011, de 28 de julio. Ref. BOE-A-2011-13046.

Es relevante señalar que el Real Decreto recientemente aprobado es la transposición de la **Directiva de Envases y Residuos de Envases 2018/852**. Es decir, España ha necesitado cuatro años

**LOS QUE NACIMOS EN LOS SESENTA SOMOS NATIVOS CIRCULARES, CONOCIMOS LA DEVOLUCIÓN DEL CASCO DE ENVASES DE BEBIDAS, LA LECHERA, LA HUEVERA, LA DAMAJUANA PARA EL VINO, EN FIN, ENVASES REUTILIZABLES Y UTENSILIOS PARA LA COMPRA A GRANEL. NO HABÍA ENVASES ABANDONADOS**



PRUEBA PILOTO DE VENTA A GRANDEL DE CONTINENTE EN PORTUGAL.

para transponer la Directiva, habiendo requerido la Comisión Europea a nuestro Gobierno en varias ocasiones por el incumplimiento del plazo de transposición. Pues bien, sin haber transpuesto -se culminó en el Consejo de Ministros del 27 de diciembre-, ya había una **Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo** fechada el 30 de noviembre de 2022 para revisar la Directiva de 1994.

Pero en esta ocasión, la arquitectura jurídica que nos plantea Bruselas es novedosa. Un representante de la Comisión participó en la jornada del MITERD de presentación del Real Decreto de Envases el pasado 9 de marzo, donde tuve la oportunidad de participar en una mesa redonda, y nos explicó las poderosas **razones por las que se ha optado por un Reglamento en lugar de una Directiva.**

Las Directivas tienen dos problemas para su puesta en marcha. El primero es que permiten una segunda ronda de lobby

en los Estados miembros, y el TRIS (Technical Regulation Information System) se ha comprobado que no ha sido un procedimiento lo suficientemente eficaz para asegurar la correcta transposición de las Directivas. El segundo problema es la dilación. Si la Directiva de Envases 2018 impone objetivos para 2025 y se transpone en 2023, parece evidente que ni las administraciones ni las empresas puedan desplegar las medidas y los recursos necesarios para alcanzar dichos objetivos.

### ¿EN QUÉ FASE SE ENCUENTRA LA TRAMITACIÓN DEL REGLAMENTO EUROPEO DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES?

En línea con *Comission's Better Regulation Guidelines*, la Comisión abrió un plazo para que los *stakeholders* pudieran proporcionar *feedback* a la Propuesta, en principio hasta el 15 de marzo, plazo que se ha extendido hasta el 25 de abril de 2023. No pueden ampliar el plazo mucho más porque el camino por recorrer hasta la aprobación del Regla-

mento es complejo y no queda mucho tiempo hasta las elecciones en mayo de 2024. Entretanto, se producirán los relevos semestrales de la **Presidencia del Consejo de la UE, actualmente ostentada por Suecia, que entre sus cuatro prioridades está la transición ecológica y energética.** El segundo semestre será ostentado por España y el primer semestre de 2024 será Bélgica quien tenga que llevar el Reglamento hasta la meta, culminando un hito legislativo muy importante para la Unión Europea.

### ¿CÓMO SE HA GESTADO EL REGLAMENTO?

Ha sido un proceso muy participativo. En general, contribuyeron más de 800 organizaciones con más de 1.800 puntos de contacto.

Se realizaron seis seminarios web para *stakeholders* en junio de 2021. Más de 950 personas y 250 organizaciones participaron y cien organizaciones proporcionaron comentarios y documentos de posición. Se realizó un taller adicional en mayo de 2022 (517 asistentes y la intervención de 50 *stakeholders*).

La propuesta de Reglamento también ha tenido una gran cobertura mediática (102 artículos entre el 30/11 y el 1/12), la página más visitada de la web de la **DG Environment** y un gran interés en redes sociales.

**ES RELEVANTE SEÑALAR QUE EL REAL DECRETO RECIENTEMENTE APROBADO ES LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES 2018/852. ES DECIR, ESPAÑA HA NECESITADO CUATRO AÑOS PARA TRANSPONERLA**

Una vez agotado el plazo para aportaciones de los *stakeholders* a la Propuesta, un resumen será remitido al Parlamento Europeo y a la Presidencia para que sea tenido en cuenta en sus discusiones.

### ARQUITECTURA DEL REGLAMENTO AL SECTOR DE ALIMENTACIÓN Y BEBIDAS.

El pilar del Reglamento es, sin duda, la “jerarquía de residuos”:

- Prevención de residuos / reutilización
- Diseño para la reutilización y la reciclabilidad
- Contenido reciclado para los envases de plástico
- *Packaging* compostable
- Sustancias peligrosas
- Etiquetado, recogida separada, SDDR (sistema de depósito, devolución y retorno), reciclado
- Responsabilidad ampliada del productor

La primera propuesta no era tan extensa, pero la Propuesta final consta de 65 artículos y 8 anexos. Está previsto que el reglamento se desarrolle posteriormente con más de 20 decisiones de ejecución y actos delegados.

#### Medidas de Prevención y Reutilización:

**Objetivo de reducción de residuos de envases del 5% en 2030 en comparación con 2018.**

Complementado con medidas armonizadas UE en apoyo de:

#### Prevención de residuos

- Minimización y prohibición de envasado excesivo (Art. 9)



- Evitación de envases superfluos (Art. 22-Anexo V)
- Espacio vacío en comercio *ecommerce* (Art. 21)

#### Reutilización

- Apoyar la implantación de sistemas eficientes de reutilización y rellenado (Art. 10)
- Objetivos específicos de reutilización para operadores económicos (Art. 26)

#### Reciclabilidad total de todos los envases en 2030 (Art. 6)

- A partir de 2030, todos los elementos de embalaje deben ser reciclables
- A tal efecto, deberá cumplir los criterios

de diseño para el reciclaje, que se establecerán en un acto delegado

- Cumplimiento de los criterios de reciclabilidad vía requisitos de mercado interno (Módulo A)
- A partir de 2035, garantizar que la metodología de «reciclaje a escala» se establezca mediante acto delegado
- Modulación de las tarifas de responsabilidad ampliada del productor basadas en la reciclabilidad y, para el plástico, en el contenido reciclado

#### Objetivos de contenido reciclado para envases de plástico (Art. 7)

- Tasas mínimas realistas de inclusión de contenido reciclado en envases de plástico (para 2030 y 2040) impuestas a nivel de producto (supervisadas por las autoridades de vigilancia del mercado de los estados miembros), distinguiendo botellas de bebidas sensibles al contacto/no sensibles al contacto
- Exenciones para envases de medicamentos, productos sanitarios y envases compostables
- Empoderamiento de la Comisión para revisar los objetivos para tipos de embalaje específicos
- Metodología armonizada de la UE para

**LOS OBJETIVOS DE PREVENCIÓN/REDUCCIÓN, REUTILIZACIÓN Y RECICLAJE, DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO AL DÍA SIGUIENTE DE SU PUBLICACIÓN EN EL BOLETÍN OFICIAL, SUPONEN UNA AMENAZA PARA LAS OPERACIONES Y LAS CUENTAS DE MUCHOS AGENTES ECONÓMICOS, PERO TAMBIÉN PRESENTAN OPORTUNIDADES PARA MUCHOS OTROS**

la cuantificación de contenido reciclado para evitar el *green washing*

- Objetivo de ahorrar aproximadamente 3 millones de toneladas de combustible fósil para la producción de plástico en 2030

### Envases de plástico compostable (Art.8)

- 4 formatos de envases (bolsitas de té y café, unidades monodosis del sistema de té y café, etiquetas adhesivas para frutas y verduras y bolsas de plástico muy ligeras) deben ser compostables en las plantas industriales para que puedan ir al flujo de biorresiduos.
- Todos los demás plásticos biodegradables deben reciclarse

### Etiquetado

- Etiquetado armonizado de la UE para envases y recipientes de residuos, etiquetado armonizado de envases reutilizables, criterios armonizados para el etiquetado (voluntario) de contenido reciclado
- Costo evitado por el exceso de etiquetas para cumplir con los diversos esquemas nacionales de etiquetado

### Depósito de recogida de residuos Sistemas de Retorno

- Establecimiento del SDDR (sistema de depósito, devolución y retorno) obligatorio para botellas y latas de plástico y posibilidad de exenciones para los Estados miembros que alcancen los objetivos de recogida del 90 % por otros medios
- Normas más estrictas sobre la recogida selectiva de residuos

### ¿SUFRIRÁ CAMBIOS LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DE ENVASES?

El sector del envase es muy transversal y alcanza los intereses de muchos grupos de interés. Hay una gran controversia y hay mucha presión de las asociaciones de los fabricantes de envases y embalajes. También hay tensiones por cuestiones relativas al etiquetado.

Incluso, hay incertidumbre respecto a cómo operará la excepción en caso de



que se consiga el 90% de recogida separada de botellas de plástico por medios diferentes al SDDR. En lo relativo a este sistema, hay dos cuestiones abiertas, la armonización europea, a la que se opone la asociación de los operadores de los sistemas actualmente en funcionamiento, y el acceso al material recuperado (plástico, vidrio y metales).

Las espadas están en alto y los grupos de interés intensifican sus esfuerzos contrarreloj para tratar de influir en los *rapporteur* y los *shadow rapporteur*, en los ministerios de los estados miembros, así como en los funcionarios de la Comisión y los Europarlamentarios.

### ¿TENDRÁN TIEMPO LAS EMPRESAS A ADAPTARSE?

En la primera mesa redonda de la mencionada jornada del MITERD, moderada por la directora general de Calidad y Evaluación Ambiental, las representantes de la FIAB y de ANGED expusieron las dificultades que algunas empresas tenían para afrontar el cumplimiento del conjunto de objetivos del Real Decreto de Envases. Hay que destacar que, a pesar de que la norma se aprueba ahora, y que hay algún precepto que va más allá de la Directiva europea, el grueso del Real Decreto es la Directiva de 2018, que las empresas, especialmente las grandes, y sus sectoriales, conocían sobradamente incluso antes de su publi-

cación definitiva en el Boletín de la Unión Europea. Por consiguiente, **alegar el factor sorpresa no procede en este caso.** Tampoco es menos cierto que muchos de los objetivos tienen fechas de cumplimiento diferidas en el tiempo, por lo que las empresas podrán tomar las medidas necesarias para adaptarse y cumplir.

Con este panorama, la cascada de objetivos de prevención/reducción, reutilización y reciclaje que se detallan en este artículo, que serán de obligado cumplimiento, conforme a los calendarios que para cada una de las medidas establezca el Reglamento Europeo, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial, puede suponer para muchos agentes económicos una amenaza para sus operaciones y para sus cuentas de resultados, pero también abre una panoplia de oportunidades para muchos otros.

Es posible que algunos confíen en que las arduas negociaciones rebajen las ambiciones de la Propuesta, incluso que la legislatura europea se agote y el Reglamento decaiga. Esa puede ser una espera angustiosa y costosa a la larga. Todos recordamos aquellos minutos de retraso del profesor, confiando en que el temido examen no tuviera lugar. De repente, una voz grave anunciaba: "primera pregunta". Siempre es mejor una buena preparación que un lamento. 🍎