



Bruselas, 2.7.2014
SWD(2014) 208 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo

por la que se modifican las Directivas 2008/98/CE sobre los residuos, 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

{ COM(2014) 397 final }
{ SWD(2014) 207 final }
{ SWD(2014) 209 final }
{ SWD(2014) 210 final }

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Aunque la gestión de residuos sigue mejorando en la UE, la economía de la UE pierde actualmente una cantidad significativa de posibles materias primas secundarias. En 2010, la producción total de residuos en la UE fue de 2 520 millones de toneladas. De ese total, únicamente se recicló una parte limitada (36 %), depositándose el resto en vertederos o sometándose a incineración, cantidades de las que unos 600 millones de toneladas podrán reciclarse o reutilizarse. La UE desaprovecha así importantes oportunidades para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y para crear una economía más circular, favorecer el crecimiento y el empleo, adoptar medidas eficaces desde el punto de vista del coste para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y reducir su dependencia de las materias primas importadas.

Sin nuevas iniciativas para mejorar la gestión de los residuos en la UE, seguirán perdiéndose en los próximos años cantidades significativas de recursos valiosos. Sin una perspectiva clara a medio plazo, que incluya la fijación de objetivos, la UE se arriesga a ver cómo aumentan las inversiones en proyectos inflexibles y a gran escala centrados en el tratamiento de desechos «residuales», que pueden obstaculizar las ambiciones a más largo plazo de mejora de la eficiencia en el uso de los recursos.

La divulgación de buenas prácticas entre los Estados miembros (EM) seguirá siendo limitada y las condiciones económicas no incentivarán lo suficiente una prevención, reutilización o reciclado de los residuos, favoreciendo así la persistencia de grandes divergencias entre esos Estados en la gestión de los residuos. Además, la calidad de herramientas de supervisión esenciales, como las estadísticas sobre generación y gestión de residuos, seguirá siendo subóptima y resultarán de difícil cumplimiento y carentes de un gran valor añadido algunas de las obligaciones impuestas de presentación de informes.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

La propuesta contribuye directamente a la Estrategia 2020 de la UE, en particular a su iniciativa emblemática «Una Europa eficiente en el uso de recursos», y está estrechamente relacionada con la Hoja de ruta sobre la eficiencia en el uso de los recursos y con la Iniciativa de las Materias Primas. Da asimismo una respuesta directa a las ambiciones compartidas de la UE en materia medioambiental y de residuos, según se recogen en el VII Programa de Acción en materia de medio ambiente.

La competencia de la Unión para actuar en materia de gestión de residuos deriva del artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, referido a la protección del medio ambiente y que señala que la política de la Unión en este campo contribuirá, entre otras cosas, a «la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático».

Más concretamente, la propuesta responde a las cláusulas específicas de revisión contenidas en tres instrumentos legislativos de la UE sobre residuos (la Directiva marco sobre residuos, la Directiva relativa al vertido de residuos y la Directiva relativa a los envases y residuos de envases) que obligan a la Comisión a revisar los objetivos existentes sobre gestión de residuos. La experiencia demuestra que la fijación de objetivos y metas sobre gestión de

residuos a escala de la UE ha constituido un factor fundamental para la mejora de la gestión de los recursos y los residuos en la gran mayoría de los Estados miembros. La fijación de objetivos y metas comunes contribuye asimismo a la mejora del funcionamiento del mercado de residuos de la UE, en cuanto que proporciona, por ejemplo, directrices sobre las decisiones de inversión, garantiza la cooperación entre Estados miembros y asegura una cierta armonización de los regímenes nacionales de responsabilidad del productor. Se necesitan además amplios objetivos a nivel de la UE a fin de crear la escala mínima para que la industria de la UE invierta en nuevas técnicas de reciclado.

La propuesta aborda problemas ambientales con consecuencias transnacionales, como los impactos de una gestión de residuos inadecuada sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación atmosférica y la formación de basura, especialmente en el medio marino.

3. OBJETIVOS

El principal objetivo general de la propuesta es garantizar que se reutilizan, se reciclan y se reinyectan efectivamente en la economía europea los materiales valiosos incluidos en los residuos, es decir, ayudar a progresar en la creación de una economía circular en la que los residuos se utilicen progresivamente como un recurso y se creen nuevas oportunidades económicas y de empleo.

Los objetivos específicos de la propuesta son los siguientes:

- **Simplificar la legislación de la UE sobre residuos** aclarando y simplificando los métodos de medición relativos a los objetivos, adaptando y aclarando definiciones, mejorando la coherencia en la fijación de objetivos, eliminando requisitos obsoletos y simplificando la obligación de presentación de informes.
- **Mejorar la supervisión** aumentando la calidad de las estadísticas de residuos, en particular en lo que respecta a los objetivos, y anticipando posibles problemas de aplicación mediante un procedimiento de «alerta temprana».
- **Garantizar una gestión de residuos óptima en todos los Estados miembros** fomentando la difusión de buenas prácticas y de instrumentos fundamentales como los de carácter económico, y garantizando un nivel mínimo de armonización de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor.
- Establecer objetivos de residuos a medio plazo que estén en consonancia con las **ambiciones de la UE** en materia de **uso eficiente de los recursos** y acceso a las **materias primas**.

Los objetivos operativos propuestos reflejan las ambiciones recogidas en el VII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (VII PAM) recientemente aprobado por el Consejo y el Parlamento:

- Debe reducirse la generación de residuos y desvincularse de la evolución del PIB.
- Deben facilitarse al máximo nivel la reutilización y el reciclado.
- La incineración debe limitarse a los residuos que no sean reciclables.
- Debe suprimirse el depósito en vertederos de los residuos revalorizables.
- Debe reducirse significativamente la basura marina.

Los objetivos de simplificación de la legislación y de reducción de las cargas reglamentarias (incluidas las PYME), así como el de garantía de la idoneidad de las metas, están en consonancia con los

esfuerzos de la Comisión para garantizar la idoneidad de la normativa. Por otra parte, la propuesta tiene en cuenta los resultados del «control de adecuación» (evaluación ex-post) de cinco Directivas sobre los flujos de residuos de la UE (entre ellas, la relativa a los envases y a los residuos de envases) que se hizo paralelamente a la revisión de los objetivos de la UE sobre residuos.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

A partir de un análisis en profundidad de lo que ha dado y lo que no ha dado resultados en el pasado y tras una amplia consulta a las partes interesadas, se tomaron las tres opciones siguientes (más una serie de subopciones y medidas específicas) para un análisis más detallado:

Opción 1 – Aplicación plena:

- Inacción de la UE, salvo en lo que respecta a la promoción del cumplimiento

Opción 2 – Simplificación, mejora de la supervisión, difusión de buenas prácticas:

- Ajuste de las definiciones de conceptos fundamentales (por ejemplo, «reciclado» y «reutilización») y eliminación de los requisitos obsoletos
- Simplificación de los métodos de medición (sólo un método para medir los «residuos domésticos y similares») y de las obligaciones de presentación de informes
- Creación de registros nacionales de recogida y gestión de residuos y exigencia de la verificación por terceros de los datos y estadísticas clave
- Introducción de un procedimiento de alerta temprana para supervisar la actuación de los Estados miembros y exigir la adopción a tiempo de medidas correctoras cuando sea necesario
- Establecimiento de una condiciones mínimas para el funcionamiento de regímenes de responsabilidad ampliada del productor

Opción 3 – Mejora de los objetivos de la UE:

Se tuvieron en cuenta las actuaciones de los Estados miembros más avanzados y el momento fijado para el cumplimiento de los objetivos para proponer objetivos y plazos realistas para todos los EM, sin olvidar el cumplimiento de los objetivos principales del VII PMA.

Opción 3.1 – Aumento del objetivo de reciclado/reutilización de los residuos municipales:

- Bajo: objetivo de reutilización/reciclado del 60 % para 2030; el 50 % para 2025
- Alto: objetivo de reutilización/reciclado del 70 % para 2030; el 60 % para 2025

Opción 3.2 – Aumento de los objetivos de reutilización/reciclado de los residuos de envases:

- Aumento de los objetivos basados en los materiales entre 2020 y 2030 (reutilización/reciclado general del 80 %)

- Variante: objetivo específico para los metales no féreos («división de los metales»)

Opción 3.3 – Supresión gradual del depósito en vertederos de los residuos municipales valorizables:

- Prohibición de los plásticos/papel/vidrio/metales para 2025 (máximo depósito en vertederos del 25 %), prohibición total para 2030 (máximo del 5 %)

Opción 3.4 – Combinación de las opciones 3.1, 3.2 y 3.3:

Opción 3.5 – La misma que la opción 3.4, con diferentes plazos para distintos grupos de países

Opción 3.6 – La misma que la opción 3.4, con un acortamiento del plazo para todos los Estados miembros que tienen la posibilidad de acordar excepciones al respecto

Opción 3.7 – La misma que la opción 3.4, con una ampliación de la prohibición del depósito en vertederos de todos los residuos similares a los residuos municipales

5. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS

Los impactos de las distintas soluciones conciernen a los aspectos siguientes:

- **Costes y ahorros** de la mejora de la recogida y tratamiento (por ejemplo, ampliación de la reutilización y el reciclado). Para aumentar el porcentaje de reciclado, han de evolucionar los sistemas de recogida de residuos, pasándose de los sistemas de traslado a un punto limpio a los de recogida «puerta a puerta». Los costes de inversión adicionales que esto implica se mitigarán progresivamente debido a la disminución prevista de los costes de recogida y tratamiento de los desechos residuales y al aumento previsto de los ingresos por materiales reciclados.
- **Ventajas** derivadas de **la mayor disponibilidad de materias primas (secundarias)**, que mitigarán los riesgos de aumento futuro de los precios de los materiales primarios a los que tendrá que hacer frente probablemente la industria de fabricación de la UE.
- **Ventajas derivadas de la mejora de las oportunidades de valorización y reciclado de residuos** en el mercado interior de la UE (mejor aprovechamiento de las oportunidades existentes y desarrollo de otras nuevas, uso de infraestructuras de tratamiento de residuos innovadoras que favorecerán el sector de la gestión de residuos)
- **Costes y beneficios** derivados de **la mejora de la supervisión, la reducción de las cargas administrativas y la simplificación.**
- **Creación de empleo**, ya que es sabido que los niveles superiores de la jerarquía de residuos (recogida separada, reutilización y reciclado) son mucho más intensivos en mano de obra que la eliminación y la incineración.
- **Ventajas en términos de aceptación social.** Las infraestructuras de reutilización y reciclado de residuos tienen en general mucha mayor aceptación social que las de eliminación e incineración.
- **Impactos ambientales positivos**, tanto directos (mejor gestión de los residuos, reducción de la basura marina) como indirectos (niveles más bajos de emisión de gases de efecto invernadero y de contaminación atmosférica debido a la evitación del uso de materias primas)

vírgenes y de energía). Como resultado, los efectos sobre la salud humana también serán positivos.

Aunque algunos de estos impactos (en particular, los referidos a la mejora de la recogida de residuos, las ventajas ambientales y la creación de empleo) pueden cuantificarse y monetizarse, otros sólo pueden describirse en términos más cualitativos (por ejemplo, menor dependencia de las materias primas importadas).

Mientras que los impactos resultantes de la opción 1 («aplicación plena») se evaluaron comparándolos con el escenario «habitual», los derivados de las opciones 2 y 3 se identificaron tomando como punto de partida la «aplicación plena».

Opción 1 – Aplicación plena de la legislación existente

Los costes anuales netos de esta opción (mayores costes de recogida/tratamiento, menos las ventajas ambientales) se estiman en 1 500 millones de euros en 2020 y se reducirán progresivamente a menos de 600 millones de euros en 2035 en la EU28. El aumento estimado de empleo directo es de 36 761 equivalentes de jornada completa (EJC).

Opción 2 – Simplificación, mejora de la supervisión, difusión de buenas prácticas

Aunque la mejora de las estadísticas, a través, por ejemplo, de la creación de registros nacionales, exigirá esfuerzos adicionales de algunos Estados miembros, ayudará a reducir los costes de presentación de informes. El «sistema de alerta temprana» propuesto exigirá esfuerzos tanto de la Comisión como de los Estados miembros, pero posiblemente reducirá la incoación en una fase posterior de procedimientos de infracción para prevenir las inversiones inapropiadas. Una simplificación significativa de los requisitos de presentación de informes por los Estados miembros supondrá una reducción de costes; el importe de esta reducción podrá utilizarse para cubrir los costes netos ligados a las medidas de mejora de la supervisión. Por último, la fijación de condiciones mínimas para el funcionamiento de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, entre otras cosas, aumentará su eficacia en términos de costes.

Opción 3 – Mejora de los objetivos de la UE

Se resumen en el cuadro siguiente los impactos principales en los años 2014 a 2030 de las diversas subopciones de la opción 3 descritas en el apartado 4 anterior. Como puede observarse, una combinación de las subopciones 3.1, 3.2 y 3.3 (es decir, las subopciones 3.4-7) es la que presenta la relación coste-beneficio más alta, al mismo tiempo que supone más creación de empleo y consigue una reducción adicional de las emisiones de gases de efecto invernadero:

Opción	Costes financieros (VAN en 2014-2030), miles de millones de euros (1)	Costes externos (VAN en 2014-2030) miles de millones de euros (2)	Costes sociales netos (1+2)	Empleo (EJC en 2030)	GEI en millones de toneladas CO ₂ eq (2030)	GEI en millones de toneladas CO ₂ eq (2014-2030)
Opción 3.1 - baja	-3,73	-3,96	-7,69	78 519	-23	-107
Opción 3.1 - alta	-8,41	-8,49	-16,91	137 585	-39	-214
Opción 3.2	-11,2	-8,45	-19,66	107 725	-20	-183
Opción 3.2 - división de los metales	-13,48	-10,05	-23,53	107 643	-24	-250
Opción 3.3	5,64	-0,65	4,99	46 165	-13	-49
Opción 3.4	-12,65	-13	-25,65	177 637	-44	-308
(1) Opciones 3.5 y 3.6	-13,62	-13,58	-27,2	177 628	-44	-320
(2) Opción 3.7	-10,7	-18,3	-29		-62	-443

Nota: los costes negativos representan un beneficio

Las opciones 3.4-7 ofrecen una perspectiva coherente de la gestión de residuos en la UE sobre la base de la experiencia previa de los Estados miembros más avanzados: introducción progresiva de restricciones al depósito en vertederos, paralelamente al aumento gradual de los objetivos de reciclado, con lo que se ayuda a evitar la sobrecapacidad de instalaciones de tratamiento de desechos residuales como las incineradoras y otras plantas de bajo rendimiento.

En comparación con la «aplicación plena», las opciones 3.4-7 supondrán asimismo una reducción adicional de la basura marina del 7 % en 2020 y el 23 % en 2030. Los ahorros adicionales derivados de la reducción de la basura marina se estiman para 2030 en 136 millones de euros, resultantes principalmente de la reducción de las tareas de limpieza de las playas y de la evitación de daños a los buques y a los artes de pesca.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

El cuadro siguiente resume las contribuciones respectivas de las distintas opciones al cumplimiento de los principales objetivos descritos en el apartado 3. Sobre esta base pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- La opción 2 sería útil para apoyar la aplicación de los objetivos existentes, pero parece indispensable si se aplican los nuevos objetivos propuestos. Las medidas propuestas en la

opción 2 contribuyen al cumplimiento de la mayoría de los objetivos identificados y deben considerarse como «medidas complementarias» para ayudar a mejorar la aplicación de la legislación y la consecución de los objetivos.

- Las opciones 3.1, 3.2 y 3.3, consideradas aisladamente, no darían los mejores resultados en términos de coherencia entre los objetivos propuestos y los cocientes de coste/beneficio. La opción 3.4 con una ampliación de la prohibición del depósito en vertederos (es decir, la opción 3.7) parece la más atractiva.
- No existe una clara preferencia entre la opción 3.4 y las opciones 3.5 y 3.6: la definición de objetivos diferenciados para los distintos EM da lugar a un aumento del valor actual neto, al aprovechar más rápidamente algunos EM las ventajas de la mejora de la gestión de residuos, pero se complica la legislación.

	Objetivo 1 - Simplificación	Objetivo 2 - Mejora de la supervisión	Objetivo 3 - Difusión de buenas prácticas	Objetivo 4 / Eficiencia en el uso de los recursos
Opción 1	0	0	0	0
Opción 2	+++	+++	++	+
Opción 3				
Opción 3.1 - baja	+	+	++	+
Opción 3.1 - alta	+	+	+++	++
Opción 3.2	+	+	++	++
Opción 3.3	+	+	++	+
Opción 3.4	+++	++	+++	++
Opción 3.5	++	++	+++	+++
Opción 3.6	++	++	+++	+++
Opción 3.7	+++	+++	+++	+++

Se propone, por tanto, una combinación de las opciones 2 y 3.7. En comparación con la aplicación plena (opción 1), esta combinación reporta ventajas en los aspectos siguientes:

- Reducción de la carga administrativa, en particular para las PYME, simplificación y mejora de la aplicación al incluirse objetivos «idóneos para los fines».
- Creación de empleo: podrán crearse más de 180 000 puestos de trabajo directos para 2030, la mayoría de ellos imposibles de deslocalizar fuera de la UE.
- Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero: podrán evitarse unos 443 millones de toneladas entre 2014 y 2030.
- Reinyección de materias primas secundarias en la economía: más del doble de las cantidades de residuos municipales y de envases que se reciclaron en 2011. Las medidas propuestas actuarán como catalizador para garantizar el cumplimiento de todos los objetivos de la UE,

contribuyendo a cubrir entre el 10 % y el 40 % (dependiendo de los materiales) de la demanda total de materias primas de la UE.

- Efectos positivos en la competitividad de la gestión de residuos de la UE y en la industria de reciclado, así como en el sector de fabricación de la UE (mejora del régimen de responsabilidad ampliada del productor, reducción de los riesgos en términos de acceso a las materias primas y de precio de las mismas).
- Reducción del 7 % de la basura marina en 2020 y del 24 % en 2030.

Los objetivos propuestos a medio plazo emitirán para los EM y para los operadores una señal clara de que es posible adaptar a tiempo y con la seguridad necesaria las nuevas estrategias e inversiones. La experiencia ha demostrado que la mejora de la gestión de los residuos municipales y de los residuos de envases, junto con la prohibición del depósito en vertederos, actuará como catalizador para la gestión de los demás tipos de residuos.

7. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

La mayoría de las estadísticas relativas a la generación y tratamiento de residuos (reciclado, valorización, depósito en vertederos) son recogidas ya por los Estados miembros y transmitidas a la Comisión (Eurostat/DG ENV). No se proponen nuevos objetivos, pero deben mejorarse y aclararse algunos de los objetivos existentes y hay que eliminar los que han quedado obsoletos.

Con el apoyo de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) a intervalos de tres años, se establecerá la «distancia respecto a la consecución del objetivo», tal como se refleja en las últimas estadísticas y datos proyectados disponibles, en particular en el contexto del procedimiento propuesto de «alerta temprana». Es también intención de la AEMA actualizar periódicamente su evaluación ex ante (modelo) y ex post de los resultados de la gestión de residuos municipales de los Estados miembros. En el futuro, es posible que se generen además otros tipos de indicadores, como el tonelaje potencial de residuos perdidos anualmente para la economía de la UE o el uso de materias primas secundarias en los productos y en el mercado.