

Estrasburgo, 16.1.2018
COM(2018) 32 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular:
opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre
productos y sobre residuos**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2018) 20 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la aplicación del paquete sobre la economía circular:

opciones para abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión Europea adoptó en diciembre de 2015 un ambicioso paquete sobre la economía circular para ayudar a las empresas y los consumidores de la UE en la transición hacia una economía más sólida y más circular, en la que los recursos se utilicen de modo más sostenible.

Las acciones propuestas han contribuido a «cerrar el círculo» de los ciclos de vida de los productos a través de un incremento del reciclado y la reutilización en beneficio tanto del medio ambiente como de la economía. El objetivo es extraer el máximo valor y uso de todas las materias primas, productos y residuos, fomentando el ahorro energético y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero.

El reciclado y la reutilización pueden verse obstaculizados por la presencia de determinadas sustancias químicas. Algunas sustancias químicas pueden simplemente constituir barreras técnicas que impidan el reciclaje. Incluso una sustancia benigna, por ejemplo, que desprenda un fuerte olor puede en determinados casos impedir el uso del material reciclado¹. Otras sustancias químicas son peligrosas para el ser humano o el medio ambiente. Cada vez es mayor el número de estas sustancias que son identificadas y sometidas a prohibiciones o restricciones. Estas sustancias químicas pueden encontrarse en productos vendidos antes de ser aplicables las restricciones, y algunas tienen una vida útil larga, por lo que a veces pueden encontrarse sustancias químicas prohibidas en los flujos de reciclado. También puede resultar caro detectarlas o eliminarlas, lo cual supone un problema, en particular, para los pequeños recicladores. En la presente Comunicación, nos referimos a todos estos tipos diferentes de sustancias químicas como «sustancias preocupantes».

Esta Comunicación y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompañan son el resultado del trabajo transversal de expertos a cargo de distintos ámbitos legislativos. Asimismo, se inició una amplia consulta destinada a las partes interesadas, que estuvo abierta entre el 12 de abril y el 7 de julio de 2017, y recibió contribuciones de más de cien expertos.

La Comunicación describe los cuatro problemas más graves identificados en cuanto a la forma de coordinar el trabajo de las legislaciones en materia de sustancias químicas, de productos y de residuos, y al modo en que dichas legislaciones suponen un obstáculo para el

¹ Este podría ser el caso de materiales recuperados que vayan a utilizarse como nuevo material en contacto con alimentos.

desarrollo de la economía circular. Partiendo de esta base, planteamos cuestiones clave concretas sobre la forma de resolver estos problemas e indicamos las actuaciones que la Comisión ya va a iniciar ahora. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación, estos presentan un análisis más elaborado de los problemas jurídicos y técnicos que es preciso discutir y sugieren posibles opciones para hacerlo posible.

2. ¿CUÁL ES NUESTRO PROPÓSITO?

El plan de acción sobre la economía circular incluía los siguientes dobles objetivos:

- 1) permitir el reciclado y mejorar la aceptación de materias primas secundarias, limitando cargas innecesarias y facilitando la circulación transfronteriza de las materias primas secundarias para garantizar su fácil comercialización en toda la UE; y
- 2) sustituir las sustancias preocupantes y, cuando no sea posible, reducir su presencia y mejorar su rastreabilidad.

Estos dos objetivos, uno derivado de la política sobre residuos y el otro de la política sobre sustancias químicas, a menudo se han percibido como opuestos y han dado lugar a quejas de que uno de los ámbitos políticos dificulta el cumplimiento de los objetivos del otro.

El propósito de esta Comunicación es promover un amplio debate en la Unión acerca de cómo pueden abordarse de manera satisfactoria los principales elementos identificados en la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos. Las soluciones deben tomar en consideración que se trata de un ámbito político en el que circunstancias específicas (a menudo regionales o incluso locales) desempeñan un papel importante.

Buscamos soluciones con un amplio respaldo de las partes interesadas implicadas que deben ser aplicadas en el nivel adecuado. Si las soluciones nacionales o locales nos ayudaran a conseguir mejores resultados, no todos los problemas requerirían necesariamente una respuesta a nivel de la UE .

3. CUATRO PROBLEMAS IDENTIFICADOS

En el mercado de la UE, abierto y competitivo, las empresas producen sus bienes a partir de los materiales que creen que se adaptan mejor a sus necesidades. Cuando los residuos han sido tratados para volver a ser introducidos de nuevo en el mercado, estos materiales recuperados entran en competencia directa con las materias primas originales. Por lo tanto, la posición competitiva de cualquier material recuperado en el mercado es más fuerte cuanto más parecidos sean su rendimiento y su calidad a los de la materia prima original. Esto permite una gama más amplia de usos para el material recuperado.

Los materiales recuperados que contienen sustancias preocupantes podrían no ser aceptados porque su uso podría sencillamente dañar la imagen del producto que contiene este material. Además, en algunos casos, puede no estar permitida la reutilización de estos materiales, por ejemplo, para producir nuevos materiales que vayan a estar en contacto con alimentos.

Para contribuir al éxito de la Unión en la maximización del reciclado y la minimización del uso de materias primas originales, hemos estudiado detenidamente las normas de la UE aplicables a la gestión de los residuos, las sustancias químicas y los productos, y hemos encontrado que son cuatro los problemas principales que destacan en la interfaz entre dichas normas.

3.1. La información sobre la presencia de sustancias preocupantes no está fácilmente disponible para quienes manejan los residuos y los preparan para su recuperación.

Los residuos a menudo se componen de productos mezclados producidos en distintos momentos y que cumplen distintas normas de productos. Con frecuencia, las empresas que manejan los residuos no tienen acceso a información sobre la composición de los productos desechados que gestionan, bien porque la información no existe o, si existe, porque no está disponible en el momento en que el producto se convierte en residuo. Además, los materiales también pueden verse afectados por contaminación incidental a lo largo de su ciclo de vida.

Ejemplo: La industria papelera procura que su producto sea seguro y fácil de reciclar. Cuando los convertidores utilizan papel para hacer productos impresos, pueden añadirse tintas y otros materiales. Las normas actuales no permiten a las plantas de reciclaje de papel disponer de información suficiente sobre las sustancias químicas añadidas en ciclos de vida anteriores. Esto limita el reciclado de papel y aumenta los costes debido a la necesidad de realizar controles y pruebas adicionales². Hemos visto casos recientes en los que se han encontrado residuos de tinta y aceites minerales en alimentos debido a una migración procedente de envases hechos a partir de papel y cartón reciclados³.

Además, varios estudios realizados por Estados miembros en relación con residuos de aparatos eléctricos y electrónicos muestran que solo en casos excepcionales la información exigida por la legislación de la UE se transfiere o se facilita a las instalaciones de tratamiento de residuos⁴.

3.1.1. Objetivo

Debemos garantizar que la información adecuada sobre sustancias preocupantes en los productos sea accesible a todos los agentes de la cadena de suministro y que, en última instancia, también esté disponible para los operadores de residuos. Esto contribuirá a la promoción de los ciclos de materiales no tóxicos y mejorará la gestión de riesgos de las sustancias químicas durante las reparaciones y otras formas de reutilización, así como en los procesos de recuperación de residuos.

3.1.2. Medidas previstas

Paralelamente a esta consulta, mejoraremos la base empírica poniendo en marcha un estudio de viabilidad, dirigido a sectores representativos, sobre el uso de distintos sistemas de

² Según la información de la CEPI (confederación de industrias papeleras europeas) proporcionada en la consulta de las partes interesadas.

³ Véase, por ejemplo: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> o el documento de la BEUC (véase la página 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Fuente: datos de la Agencia sueca de protección del medio ambiente y Francia. Estudios: Goodpoint, Information on Hazardous Substances in Waste, 2016 (en inglés) y Goodpoint: Information Transfer on Hazardous Substances, 2017 (en inglés).

información y tecnologías y estrategias de rastreabilidad innovadoras para permitir que la información relevante circule a lo largo de las cadenas de suministro de los artículos y llegue hasta los recicladores. Está previsto que este estudio esté listo para finales de 2019. Otras actividades previstas incluyen el desarrollo de procedimientos de trabajo para garantizar que los artículos importados no contengan sustancias no autorizadas para su uso en la producción de artículos en la UE, así como procedimientos simplificados para restringir las sustancias CMR⁵ en artículos de consumo.

Preguntas:

¿Cuál sería el valor añadido de introducir un sistema de información obligatorio en la Unión que informe a los agentes encargados de la gestión y recuperación de residuos de la presencia de sustancias preocupantes?

¿Cómo deberían gestionarse los productos importados a la Unión?

3.2. Los residuos pueden contener sustancias que ya no están permitidas en nuevos productos

Continuamente se introducen nuevas sustancias químicas en el mercado, mientras que otras se prohíben cuando se descubre que constituyen un riesgo. Este proceso continuo implica que los productos que se producen legalmente hoy pueden contener una sustancia que, más adelante, podría prohibirse. Cuando el producto se convierte en residuo y se recicla, la sustancia prohibida puede estar todavía presente en el material reciclado. Es lo que denominamos el problema de las «sustancias heredadas».

Ejemplo: existen numerosos ejemplos de problemas con «sustancias heredadas». Por ejemplo, se han encontrado determinados materiales ignífugos bromados que son persistentes, bioacumulables y tóxicos en productos de plástico reciclado, entre ellos juguetes y utensilios de cocina⁶. En otro caso, el uso de determinadas sustancias que se añadieron originalmente al policloruro de vinilo (PVC) para ablandarlo están ahora reguladas, lo que significa que el PVC reciclado que contiene dichas sustancias por encima de unas cantidades determinadas no debe utilizarse ni comercializarse en la UE.

3.2.1. Objetivo

Tenemos que facilitar el reciclado y mejorar la aceptación de las materias primas secundarias fomentando ciclos de materiales no tóxicos. Además, a la hora de considerar las posibles restricciones de las sustancias químicas, y las exenciones a las restricciones, hay que prestar más atención a su impacto en el reciclado y la reutilización futuros.

3.2.2. Medidas previstas

El problema de las sustancias heredadas seguirá siendo un obstáculo para la economía circular y, por lo tanto, tomaremos medidas para desarrollar una metodología específica de

⁵ Sustancias que causan cáncer, mutaciones o efectos adversos en la reproducción.

⁶ Véase la referencia a varios estudios facilitados en la contribución de la Oficina Europea del Medio Ambiente (OEMA) y la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC). Véase, por ejemplo, la página 4 de <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

toma de decisiones que apoye las decisiones sobre la posibilidad de reciclar residuos que contengan sustancias preocupantes. Esta metodología tendrá en cuenta la relación coste-beneficio global de reciclar un material en comparación con su eliminación (incluida la incineración con recuperación de la energía). Esperamos concluir este trabajo para mediados de 2019.

También creemos necesario elaborar directrices para garantizar que la presencia de sustancias preocupantes en materiales reciclados se aborda mejor en las primeras etapas de la preparación de propuestas para gestionar el riesgo de las sustancias preocupantes.

Por último, estamos estudiando elaborar legislación de ejecución que permita un control efectivo del uso de la exención existente del registro REACH para sustancias recuperadas.

Preguntas:

¿Cómo compatibilizamos la idea de que los residuos son un recurso que debemos reciclar y, al mismo tiempo, garantizamos que los residuos que contienen sustancias preocupantes solo se recuperan en materiales que puedan utilizarse de forma segura?

¿Debemos permitir que los materiales reciclados contengan sustancias químicas que ya no están permitidas en las materias primas originales? Si es así, ¿en qué condiciones?

3.3. Las normas de la UE sobre el fin de la condición de residuo no están totalmente armonizadas, lo que hace que la forma en que un residuo se convierte en un nuevo material y producto sea incierta.

Nuestra normativa, jurisprudencia y años de experiencia determinan cuándo un producto deja de ser un producto y se convierte en residuo. Cuando esto ocurre, se aplica la legislación en materia de residuos de la UE. La normativa sobre residuos de la UE es rigurosa con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente. En una economía circular, los materiales deberían permanecer en la fase de residuos solo temporalmente, dado que el objetivo es que se recuperen y se reintroduzcan en la economía para sustituir a materias primas originales. En la mayoría de los casos, para que esto ocurra, los materiales reciclados deben dejar de considerarse residuos.

Para que los residuos dejen de ser residuos, deben cumplir los denominados «criterios de fin de la condición de residuo». Para determinados flujos de residuos, dichos criterios se han establecido a escala de la UE o nacional. Sin embargo, falta claridad sobre el alcance de dichas normas y sobre cómo funcionan. La complejidad de los flujos de residuos, de los procesos de recuperación y de los materiales recuperados implica que no es fácil establecer unos criterios de fin de la condición de residuo que sean aplicables a los flujos de residuos en su totalidad. En consecuencia, muchos materiales recuperados se comercializan y se emplean en ausencia de criterios establecidos de fin de la condición de residuo y, por tanto, en circunstancias legales poco claras y sin transparencia.

Ejemplo: En la consulta de las partes interesadas, las industrias metalúrgicas y eléctricas informaron sobre dificultades a la hora de determinar la condición de residuo o de producto de materiales como las cenizas de carbón, las escorias de cobre o las de ferromolibdeno. En los Estados miembros, e incluso entre distintas regiones, se aplican criterios diferentes. Esto ocasiona problemas en el transporte transfronterizo de estos materiales y a veces hace

imposible obtener recursos útiles de dichos materiales, algunos de los cuales son residuos generados en cantidades que ascienden a millones de toneladas al año⁷.

Las incertidumbres sobre la condición de un material como residuo o como producto es también un problema para las autoridades que suelen enfrentarse con dificultades a la hora de determinar si debe aplicarse la legislación en materia de residuos o de productos. Esta situación se da, por ejemplo, a la hora de decidir si el PVC reciclado que contiene DEHP debe seguir considerándose residuo o bien debería tratarse como un producto.

3.3.1. *Objetivo*

Debemos hacer posible una interpretación y aplicación más armonizadas en toda la UE de las normas sobre el fin de la condición de residuo para facilitar aún más el uso de materiales recuperados dentro de la Unión.

3.3.2. *Medidas previstas*

La Comisión facilitará una cooperación más estrecha entre las redes de expertos en gestión de residuos y productos químicos existentes y preparará un registro central de la UE en línea para todos los criterios sobre el fin de la condición de residuo y los subproductos adoptados a escala nacional y de la UE. También pondrá en marcha un estudio para comprender mejor las prácticas de los Estados miembros en relación con la aplicación y verificación de las disposiciones relativas al fin de la condición de residuo, como base para unas posibles directrices.

Pregunta:

¿Cómo y a través de qué flujo de residuos deberíamos facilitar una mayor armonización de la normativa sobre el fin de la condición de residuo?

3.4. **Las normas para decidir qué residuos y sustancias químicas son peligrosos no están bien armonizadas, lo que repercute en la aceptación de las materias primas secundarias**

La producción y el uso de sustancias químicas y productos peligrosos están sujetos a estrictas normas de la UE adoptadas para proteger a los trabajadores⁸, los ciudadanos y el medio ambiente de cualquier daño. Cuando se determina que un producto químico es peligroso, se clasifica como tal y esto conlleva unas obligaciones claras para los operadores a la hora de garantizar su manejo seguro.

Asimismo, la gestión de los residuos está regida por normas de la UE adoptadas teniendo en cuenta los mismos objetivos, de modo que los residuos peligrosos se traten sin riesgos para el medio ambiente o la salud humana. Sin embargo, los dos conjuntos de normas no están plenamente armonizados. Hemos visto situaciones en las que el mismo material, que contiene

⁷ Véase Eurometaux: <https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf> y Eurelectric: http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf.

⁸ Directiva 89/391/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo; Directiva 98/24/CE relativa a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo; Directiva 2004/37/CE relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo.

una sustancia peligrosa, puede considerarse peligroso o no peligroso, en función de si se trata de un residuo o un producto. Esta discrepancia implica que no puede asumirse que los materiales que se reintroducen en la economía a partir de la recuperación de residuos no peligrosos vayan a dar lugar necesariamente a un producto no peligroso.

La forma en la que se aplican y se hacen cumplir las normas sobre la clasificación de residuos tiene consecuencias importantes sobre las elecciones futuras de gestión de los residuos, como la practicabilidad y viabilidad económica de la recogida, el método de reciclado o la elección entre reciclado y eliminación. Estas discrepancias pueden tener un impacto en la aceptación de las materias primas secundarias.

Ejemplo: el metal plomo tiene una clasificación diferente en función de su condición de residuo o de producto. Los residuos de metal plomo procedentes de actividades de construcción y demolición están clasificados como residuos no peligrosos en la lista europea de residuos. Sin embargo, el metal plomo como producto está clasificado como sustancia peligrosa en virtud de la legislación europea sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias químicas (Reglamento CLP) debido a sus efectos nocivos para la reproducción.

Otro ejemplo es el caso de los residuos de PVC flexible que contienen ciertos aditivos, que los operadores clasifican a menudo erróneamente como no peligrosos, a pesar de que el producto recuperado resultante se clasificará como mezcla química peligrosa en virtud del Reglamento CLP.

3.4.1. *Objetivo*

Debemos garantizar un enfoque más coherente entre la normativa de clasificación de las sustancias químicas y de los residuos.

3.4.2. *Medidas previstas*

En breve publicaremos un documento de orientación sobre la clasificación de los residuos, para ayudar a los operadores de residuos y a las autoridades competentes a adoptar un enfoque común sobre la caracterización y la clasificación de los residuos. Asimismo, promoveremos el intercambio de buenas prácticas en relación con métodos de ensayo para la evaluación de sustancias en lo que atañe a la característica de peligrosidad HP 14 «Ecotóxico», con vistas a su posible armonización.

Pregunta:

¿Debemos armonizar aún más las normas sobre la clasificación del peligro para que los residuos se consideren peligrosos de acuerdo con las mismas normas que los productos?

4. CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS

Estos cuatro problemas constituyen barreras importantes para la economía circular. De las aportaciones recibidas queda claro que existen desafíos respecto a la ejecución práctica sobre el terreno en términos de la disponibilidad limitada de recursos y conocimientos, así como en relación a la coordinación entre los distintos actores a escala local, nacional y de la UE.

Nuestro análisis también muestra que existen desafíos legales. La aspiración a largo plazo debe ser conseguir una coherencia total entre las legislaciones de ejecución de las políticas en materia de residuos y sustancias químicas. Esto ayudará a lograr el objetivo de que los materiales sean seguros, adecuados para su finalidad y diseñados para ser duraderos y

reciclables y tengan un bajo impacto ambiental. Los bienes deben diseñarse, fabricarse, comercializarse y reciclarse con un uso mínimo de sustancias preocupantes, para facilitar su reutilización de forma que se maximicen los beneficios económicos de los materiales y la utilidad para la sociedad, al tiempo que se mantiene un elevado nivel de protección para la salud humana y el medio ambiente.

Las opciones de políticas que figuran en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión cubren tanto los problemas inmediatos como aquellos que solo pueden resolverse con el tiempo. El documento incluye varias opciones por cada problema e invita a realizar una reflexión sobre el equilibrio adecuado entre los beneficios globales a largo plazo del uso circular de estos materiales y las preocupaciones globales a largo plazo en materia de salud y medio ambiente relacionadas con las sustancias presentes en estos materiales.

Tenemos que despejar el camino hacia una economía circular en la Unión. Contamos con algunas herramientas que pueden reducir algunas de las fricciones, pero necesitamos más pruebas e información de toda la UE para determinar cómo podemos abordar mejor algunos de los problemas de mayor alcance.

Invitamos al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones, así como a todas las partes interesadas, a participar en el debate y a tomar posiciones sobre los desafíos identificados para que podamos definir un camino que nos lleve hacia una economía verdaderamente circular.

Nuestra pretensión es que, antes del fin del mandato de esta Comisión en 2019, las acciones prometidas estén ya aplicándose y estén respaldadas por pruebas sólidas. Los nuevos estudios que estamos poniendo en marcha, así como la consulta a la que ahora invitamos a participar a todas las partes interesadas, tendrán por ello un papel fundamental que desempeñar para hacer avanzar nuestro trabajo.