

Bruselas, 30.11.2022
SWD(2022) 385 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

[...]

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento

del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE

{COM(2022) 677 final} - {SEC(2022) 425 final} - {SWD(2022) 384 final}

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (en lo sucesivo, DERE) es armonizar las medidas nacionales, proteger el medio ambiente y garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. La Directiva exige a los Estados miembros que garanticen que los envases introducidos en el mercado en la UE cumplen una serie de requisitos básicos relacionados con la fabricación y el etiquetado de los envases, y con su naturaleza reutilizable y valorizable (mediante el reciclado de materiales, la recuperación de energía o el compostaje).

El sector de los envases es una actividad económica muy importante: la fabricación de envases generó en la UE un volumen de negocios de 355 000 millones EUR en 2018 y los agentes dedicados a la gestión de sus residuos 15 000 millones EUR. Esta actividad también da lugar a repercusiones medioambientales significativas, desde la sobreexplotación de los recursos a la contaminación de los ecosistemas, así como a emisiones de gases de efecto invernadero que equivalen al total de emisiones anuales de Hungría.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El objetivo de la presente iniciativa es abordar tres grupos de problemas relacionados entre sí:

1. la generación cada vez mayor de residuos de envases, relacionada con el incremento de los envases de un solo uso, el alto nivel de envases superfluos y el mayor porcentaje de plástico dentro de la combinación de envases;
2. los obstáculos a la circularidad de los envases, en especial un mayor uso de aspectos del diseño del envase que impiden el reciclado y el etiquetado de los envases que es confuso para la separación correcta por parte del consumidor. Por otra parte, los mercados fragmentados impiden la gestión rentable de los residuos en el mercado interior;
3. el ciclo de degradación y los bajos niveles de aceptación del contenido reciclado en los envases, que limitan la capacidad de la UE de reducir el uso de materiales vírgenes en los envases nuevos.

Las raíces de estos problemas son, entre otras cosas, las deficiencias en la regulación de la DERE debido a la mezcla de una aplicación y control del cumplimiento escasos, el no haber estado al día de los últimos cambios del mercado, y el no haber ofrecido a las autoridades nacionales suficiente claridad acerca de una aplicación que fuera conforme con la Directiva. Además, la revisión que se realizó en 2018 se centró exclusivamente en los objetivos de reciclado, dejando al margen el resto de los problemas del sector de los residuos. La Directiva sobre plásticos de un solo uso, desde 2019, y la Decisión sobre los Recursos Propios de 2020, son dos actos específicos que incluyen los envases de plástico en su ámbito de aplicación, pero no cabe esperar que resuelvan los problemas citados, ni siquiera los relacionados únicamente con los plásticos. La deficiencia normativa se ve agravada por deficiencias del mercado, como externalidades medioambientales, mercados fragmentados y etiquetado poco eficaz.

Como consecuencia de todo ello, los residuos de envases están aumentando. De acuerdo con las previsiones, el total de residuos de envases generados aumentará de 78 millones de toneladas en 2018 a 92 millones de toneladas en 2030, y a 107 millones de toneladas en 2040. Las consecuencias serán un mayor uso de recursos no renovables, una gestión ineficaz de los residuos, repercusiones climáticas adversas, la generación de basura dispersa, un uso excesivo de sustancias preocupantes en los envases, un reciclado de baja calidad, y el recurso excesivo a los vertederos, las incineradoras y la exportación al final de la vida útil.

¿POR QUÉ DEBE ACTUAR LA UE?

La deficiente regulación de la DERE no puede solucionarse simplemente mejorando el control del cumplimiento de las normas actuales. Además, los datos disponibles indican que ni las medidas adoptadas por los Estados miembros basadas en la DERE en vigor, ni las basadas en la Directiva sobre plásticos de un solo uso o en la Decisión sobre los Recursos Propios son

suficientes para garantizar el cumplimiento de todos los objetivos específicos respecto a los porcentajes de reciclado establecidos en la DERE. El mercado de los envases de la UE y la gestión de sus residuos es, en muchos aspectos, un único y gran mercado común, y no veintisiete mercados individuales, y se caracteriza por altos niveles de intercambio transfronterizo entre Estados miembros.

La fijación de unos requisitos comunes a escala de la UE garantizará un mercado interior armonizado que funcione correctamente a través de todos los Estados miembros y, por consiguiente, unas condiciones de competencia equitativas para los productores de envases, que darán lugar a mejoras de la eficiencia en beneficio de los ciudadanos de la UE. Como parte de la nueva propuesta, se producirá un cambio y la Directiva pasará a ser un Reglamento. Esto simplificará las normas en vigor, establecerá un marco más claro para los fabricantes y reducirá la carga administrativa. Al mismo tiempo, el paquete propuesto refleja los principios de subsidiariedad en lo relativo a la necesidad de una acción de la UE y un evidente valor añadido de dicha acción de la UE.

OBJETIVOS

El objetivo general de la propuesta legislativa es reducir las consecuencias adversas de los envases y los residuos de envases para el medio ambiente, y mejorar el funcionamiento del mercado interior, e impulsar de esta forma las mejoras de la eficiencia en el sector. Su finalidad es crear una cadena de valor resiliente, que comience con el diseño del envase y llegue hasta su reutilización o reintegración en productos de alta calidad, y crear así puestos de trabajo innovadores y ecológicos en una industria de los envases con bajas emisiones de carbono. Los objetivos específicos para alcanzar este objetivo general son los siguientes:

1. Reducir la generación de residuos de envases.
2. Fomentar una economía circular para los envases de forma rentable.
3. Fomentar la utilización de contenido reciclado en los envases.

¿CUÁLES SON LAS OPCIONES DE ACTUACIÓN DISPONIBLES?

Tras haber estudiado las posibles medidas, se agruparon en tres opciones de actuación una serie de medidas diversas, complejas y a menudo interrelacionadas:

- La opción 1 contiene las medidas relativas a una mayor normalización y unos requisitos esenciales más claros. Estas medidas suelen ser requisitos previos para otros grupos de medidas.
- La opción 2 establece objetivos obligatorios para la reducción de los residuos, la reutilización y el contenido reciclado en los envases de plástico, requisitos para garantizar la reciclabilidad completa de aquí a 2030 y normas armonizadas para los productos.
- La opción 3 incluye objetivos obligatorios más rigurosos y requisitos adicionales para los productos.

PAQUETE DE MEDIDAS PREFERIDO

Sobre la base de la evaluación de las medidas combinadas en las opciones, la opción preferida en general es la opción 2, en forma de Reglamento. Incluye las medidas de la opción 1, que constituyen un apoyo o incluso una condición previa para facilitar el cumplimiento de los objetivos obligatorios y requisitos más estrictos en un enfoque equilibrado, y de esta forma fomenta el logro de los objetivos y del principio de coste-eficacia.

Las medidas básicas en el ámbito de intervención de la «prevención y reutilización» son:

1. un objetivo de reducción de los residuos de envases per cápita del 19 % para 2030 con respecto a la hipótesis de referencia, equivalente a la reducción de un 5 % a partir de los valores de 2018,
2. unos objetivos de reutilización o recarga obligatorios a escala de la UE para los envases, cuando la reutilización sea la solución más eficaz, y

3. la eliminación progresiva de los envases innecesarios o superfluos.

La complementariedad y congruencia de las medidas constituyen una dificultad importante. El establecimiento de los objetivos de reducción obligatorios de los residuos de envases per cápita en cada Estado miembro es una medida paraguas más general en el ámbito de intervención de la prevención y la reutilización, a la cual contribuyen varias medidas: aunque las medidas armonizadas de la UE se han diseñado para aportar casi el 60 % de la reducción de residuos necesaria, los Estados miembros han de garantizar el resto con medidas nacionales y conformes con el mercado interior.

La medida crucial en materia de reciclabilidad es el establecimiento de los criterios de un diseño que facilite el reciclado, complementado con un procedimiento de evaluación de la reciclabilidad.

En lo tocante a la compostabilidad, se seleccionaron de un grupo de envases más grande cuatro tipos de envases de plástico que se podían compostar y que tendrán que ser compostables. Todos los demás envases de plástico tienen que ser reciclables por medios químicos o mecánicos, de forma que sea posible reciclarlos.

Otro pilar del paquete son los ambiciosos objetivos relativos al contenido reciclado en los envases de plástico. De las diversas medidas habilitadoras, las más importantes son la implantación de sistemas de depósito y devolución (SDD) obligatorios para determinados tipos de envases, que incluyen unos requisitos mínimos para todos los SDD, y un etiquetado armonizado de los productos y de los contenedores de residuos para facilitar la separación a los consumidores.

El análisis concluía que, por sí solas, las medidas de la opción 1 no eran suficientes para reducir la generación de envases, es decir, que los residuos de envases aumentarían en un 17 % más de aquí a 2030. Además, no aumentarían los porcentajes de reciclado, ni tampoco el reciclaje de alta calidad ni la eficiencia en el uso de los recursos. Por último, las emisiones de GEI seguirían aumentando en relación con 2018. Por otra parte, el conjunto completo de medidas de la opción 3, como alternativa o como complemento a las de la opción 2, resultarían mucho más difíciles de aplicar, podrían poner en peligro la viabilidad económica y provocarían una carga administrativa considerablemente superior. Y, por el contrario, los beneficios adicionales para el medio ambiente serían menos importantes.

Con todo, se realizó una evaluación minuciosa de las medidas básicas estudiando cada caso con el fin de detectar elementos no incluidos en las medidas de la opción 2 que respetasen más el principio de subsidiariedad, en su caso, y tuviesen en cuenta las posturas de las partes interesadas relevantes y mejorasen la viabilidad. En consecuencia, el paquete preferido de políticas es la opción 2+ en lugar de la simple opción 2.

REPERCUSIONES DEL PAQUETE PREFERIDO DE MEDIDAS

La modelización de la opción preferida sugiere para 2030 una reducción de la generación de residuos de 18 millones de toneladas con respecto a la hipótesis de referencia, y de 3,1 millones de toneladas con respecto a la de 2018. La reducción de GEI está en torno a 23 millones de toneladas de CO₂e (el 42 % de las emisiones anuales totales de Hungría) y las externalidades medioambientales monetizadas se reducen en 6 400 millones EUR, con respecto a las previsiones de referencia para 2030.

La reducción de los costes de gestión de residuos de 4 200 millones EUR, los costes adicionales de los sistemas de reutilización y SDD de 4 600 millones EUR y la reducción de las ventas y el consumo de envases de 51 700 millones EUR se traducen en un ahorro económico global de 47 200 millones EUR. Con todo, esta opción conlleva costes administrativos adicionales anuales de 1 300 millones EUR, principalmente relacionados con la certificación de la reciclabilidad de los envases y del contenido reciclado en los envases de

plástico. Se calcula que las complejas repercusiones sobre el empleo producirán un ligero incremento neto de puestos de trabajo ecológicos.

Por sí solas, las medidas referentes al contenido reciclado que fomentan la eficiencia en el uso de recursos pueden reducir las necesidades de combustibles fósiles de la UE en 3,1 millones de toneladas al año (aproximadamente la cuarta parte del combustible fósil que se necesita actualmente para la producción de envases de plástico). La disminución global de las necesidades de combustibles fósiles de la opción 2+ es difícil de cuantificar, pero el hecho de que la reducción de GEI derivada de la medida del contenido reciclado represente el 22 % del total de la reducción de GEI indica una reducción de combustibles fósiles del orden de 12 a 15 millones de toneladas. Por otra parte, las medidas para mejorar la reciclabilidad de los envases suponen un aumento de la tasa global de reciclaje de envases que pasará del 66,5 % en 2018 al 73 % en 2030, mientras que la eliminación en vertederos disminuirá del 18,7 % al 9,6 %. Este nuevo impulso a la circularidad conduce a una importante reducción de las necesidades de materias primas vírgenes, como la madera, el vidrio y el aluminio.

Las medidas de la opción preferida prevén un tratamiento especial para las pymes y las microempresas, que garantice que las repercusiones correspondientes estén en proporción con su tamaño. Los requisitos se aplicarán de forma indiscriminada a las empresas de la UE y de fuera de la UE. Las medidas no restringirán los intercambios comerciales más de lo necesario para cumplir sus objetivos medioambientales.

Globalmente, el tránsito hacia una economía más circular en el sector de los envases traerá ventajas tales como el empoderamiento de los consumidores, la reducción de las repercusiones negativas en el medio ambiente y en la salud humana, la reducción de la dependencia de la UE de la importación de materias primas y combustibles fósiles, el estímulo de la innovación y el impulso del crecimiento económico, y en último término, la reducción de gastos domésticos innecesarios.