

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.02.2004
COM(2004) 127 final

2004/0045 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

El 31 de diciembre de 1994, entró en vigor la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases [1](en lo sucesivo denominada la "Directiva sobre los envases original"). El 7 de diciembre de 2001, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo[2] por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, para su aprobación mediante el procedimiento de codecisión establecido en el artículo 251 del Tratado CE (en lo sucesivo denominada "Directiva sobre envases revisada") Entre otras cosas, la directiva sobre envases revisada establece objetivos más ambiciosos de valorización y reciclado, que deben alcanzarse a más tardar el 31 de diciembre de 2008[3].

En el momento en que se presentó al Parlamento Europeo y al Consejo la Directiva sobre envases revisada, estaban en curso las negociaciones para la adhesión de 10 nuevos Estados miembros. Estos nuevos Estados miembros (en lo sucesivo denominados "Estados adherentes") se incorporarán a la Unión Europea en virtud del Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003. El considerando 6 de la propuesta sobre envases revisada decía que *"con miras a la ampliación de la Unión Europea, ha de prestarse la atención debida a la situación específica de los futuros Estados miembros, en especial respecto al cumplimiento del objetivo de reciclado contemplado en el apartado 1 del artículo 6, teniendo en cuenta su bajo nivel actual de consumo de envases".* Sin embargo, en aquel momento no se habían fijado todavía para todos los Estados adherentes los períodos de transición para la Directiva original. Además, era insuficiente la información disponible sobre las condiciones para un aumento de los objetivos de valorización y reciclado. Por tanto, la propuesta de Directiva sobre envases revisada no incluía propuestas concretas para dichos Estados.

Las negociaciones de adhesión terminaron en diciembre de 2002. En ellas se incluía sólo la legislación aprobada hasta el 1 de noviembre de 2002. El artículo 2 del Acta de Adhesión (AA) dispone que "Al producirse la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las Instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para los nuevos Estados miembros y serán aplicables en dichos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta". Es decir que todos los actos aprobados por las instituciones antes de la fecha de adhesión son vinculantes para los nuevos Estados comunitarios a partir de la fecha de adhesión, aunque no hayan sido objeto de negociación ni hayan participado en su adopción los nuevos Estados miembros. Para evitar dificultades en la aplicación de la legislación adoptada después del 1 de noviembre de 2002, en el Consejo Europeo de Copenhague del 12-13 de diciembre de 2002 se

---

1 DO L 365/10, 31.12.1994

2 COM(2001) 729 final 2001/0291(COD)

3 Este plazo se basa en la posición común (CE) nº 18/2003, CO C 107 E/17, 6 de mayo de 2003. El Parlamento Europeo no aprobó modificación alguna de este plazo en segunda lectura. Grecia, Irlanda y Portugal podrán prorrogar este plazo hasta una fecha que falta por acordar en el procedimiento de conciliación.

aprobaron unos mecanismos de información y consulta a los Estados adherentes para el período previo a la adhesión[4].

De acuerdo con este procedimiento de información y consulta, ocho de los Estados adherentes pidieron consultas acerca de la propuesta de revisión de la Directiva sobre envases. En la reunión del Comité Provisional de 27 de febrero de 2003, todos los Estados adherentes excepto Chipre informaron a la Comunidad de que necesitarían una prórroga del período de transición. El Comité acordó que estos aspectos se tratarían dentro del marco institucional de la Unión y se considerarían de acuerdo con este marco. Asimismo, tomó nota de que la Comisión tenía intención de celebrar consultas bilaterales a nivel técnico (en lo sucesivo denominadas "consultas técnicas") con los países adherentes siempre que estos lo solicitasen. Así, se celebraron consultas con los 10 Estados adherentes durante el período que va del 11 de marzo al 14 de abril de 2003.A partir de estas consultas, la Comisión llegó a la conclusión de que sería conveniente para los Estados adherentes una prórroga del plazo fijado para alcanzar los objetivos de la Directiva sobre envases revisada, puesto que hacía poco que habían empezado a mejorar sus sistemas de valorización y reciclado de envases. En efecto, alcanzar los objetivos al mismo tiempo que los 12 Estados miembros dentro del plazo más corto de la propuesta de revisión daría lugar a costes indebidamente altos. Para abordar el problema, la Comisión ha estudiado varias posibles soluciones, incluida la conveniencia de modificar su propuesta en segunda lectura[5] y las opciones previstas en el Tratado de Adhesión. Sin embargo, la Comisión llegó a la conclusión de que lo más razonable era un presentar una propuesta de modificación con arreglo artículo 95 del Tratado.

La presente propuesta tiene por objeto hacer frente a este problema y establecer un plazo dentro del cual deben alcanzarse en los Estados adherentes los nuevos objetivos de la Directiva sobre envases revisada.

1.2. Calendario de la propuesta

Esta propuesta debe considerarse teniendo en cuenta que todos los Estados miembros, incluidos los 10 Estados adherentes, están obligados a incorporar a su legislación la Directiva sobre envases revisada en un plazo de 18 meses a partir de su entrada en vigor. Por lo tanto, lo ideal sería que la propuesta se aprobase a su debido tiempo antes de la expiración de este plazo, para que los Estados adherentes transpusiesen la Directiva sobre envases revisada y la presente propuesta al mismo tiempo. Este calendario permitiría un primer debate en el Parlamento Europeo y el Consejo durante la primera mitad de 2004. De este modo sería probable que sólo se tomasen las decisiones correspondientes una vez que los Estados adherentes hubiesen entrado en la Unión Europea y pudiesen ejercer su derecho de voto en las instituciones.

---

[4] Disposiciones del Tratado de Adhesión sobre el procedimiento de información y consulta para la adopción de determinadas decisiones y otras medidas que deban tomarse durante el período que preceda a la adhesión, anejas al Acta Final del Tratado de Adhesión.

[5] COM(2001) 729 final 2001/0291(COD) es

2. POSTURAS DE LOS ESTADOS ADHERENTES

2.1. Antecedentes

Cuadro 1: Períodos de transición según el Tratado de Adhesión para los siguientes objetivos de la Directiva 94/62/CE (fecha límite: 30 de junio de 2001): valorización global 50-65%, reciclado global 25-45%, reciclado por materiales 15% como mínimo.

País	Período de transición según el Tratado de Adhesión
Chipre	Valorización y reciclado global 2005. Plásticos: 2004 Papel/carbón: 2005
República Checa	Valorización global: 2005 Plásticos: 2005
Estonia	Ninguno
Hungría	Valorización global: 2005 Vidrio: 2004 Plásticos: 2005
Letonia	Valorización global: 2007 Plásticos: 2007
Lituania	Valorización global: 2006 Reciclado global: 2004 Metales: 2004 Plásticos: 2004
Malta	Valorización global: 2009 Reciclado global: 2005 Plásticos: 2009
Polonia	Valorización global: 2007 Plásticos: 2005 Metales: 2005
Eslovaquia	Valorización global: 2007 Metales: 2007
Eslovenia	Valorización global: 2007 Plásticos: 2007

Cuadro 2: Consumo de envases per cápita y parte correspondiente a los distintos materiales en los diez Estados adherentes (por año)

	Consumo de envases per cápita[kg]	Vidrio [% del total de envases]	Papel/cartón [% del total de envases]	Metales [% del total de envases]	Plásticos [% del total de envases]	Madera [% del total de envases]
CH 2003	179	15	37	10	30	8
R CH 1999	130	25	45	8	16	6
ES 2001	85	21	44	8	17	10
HU 1999	71	25	44	12	19	no aplicable
LIT 2001	49	26	57	5	12	no aplicable
LET 2002	61	34	31	4	23	5
MA 2002	159	16	44	6	26	no aplicable
PO 2003	101	28	39	5	15	13
ESLOVENIA 2001	122	12	31	8	19	23
ESLOVAQUIA 2002	63	21	50	9	15	6.
Promedio UE 15 [1999]	169	24	41	7	16	12

Cuadro 3: Índices de reciclado previstos según los planes de aplicación de los diez nuevos Estados miembros y la documentación recibida de estos países durante las consultas técnicas.

%	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CH	6.6	11.6	16.4	27.1							55§			
RCH	31	35	40	45	47	49	50	52	53	54	55			
ES	25	25	25	25	30	35	35	40	45	50	55			
HU	34.2	36.4	39.5	46.2			49.0		52		55§			
LIT	15	20	29	33	43						55§			
LET	31	33	36	39	42	45	46	47	49	50	51	52	54	55
MA	2	18	21	25	29	35	41	45	48	51	53	55		
PO	19.3	21.6	24.9	29.1	33.1	36.6	38.3	40.6	43.1	46.0	49.0	52.1	55.3	
Eslove-nia	30	34	38	39	40	40	43	46	49	52	55			
Eslova-quia	21	23	25	29	33	37	41		47		55			

Todos los datos se basan en la documentación presentada por los países en el transcurso de las consultas técnicas acerca de la revisión de la Directiva sobre envases.

§El país ha indicado que la fecha de aplicación de 2012 se considera realista.

2.2. Posturas detalladas de los Estados adherentes

Tras la reunión del Comité Provisional, de 27 de febrero de 2003, se mantuvieron consultas técnicas bilaterales con los 10 Estados adherentes durante el período que va del 11 de marzo al 14 de abril. Además, los diez Estados adherentes han aportado documentación en la que exponen sus posturas. Las posturas que se exponen a continuación se basan en las consultas técnicas y en los documentos mencionados. Los plazos se refieren a los objetivos de la posición común (CE) nº 18/2003[6], que han recibido también el apoyo del Parlamento Europeo en su votación en segunda lectura el 2 de julio de 2003.

[6] DO C 107 E de 6 de mayo de 2003, p. 17

A menudo les resulta más económico no tener instalaciones de reciclado propias y, por eso, los materiales recogidos tienen que enviarse al extranjero para su reciclado, lo cual genera costes adicionales. Además, el gran número de pequeños productores de envases complica la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, Chipre cree que los nuevos objetivos se cumplirán plenamente para el 2002.

La **República Checa** subrayó la necesidad de desarrollar su capacidad de reciclado a una velocidad parecida a la de los demás Estados adherentes para evitar distorsiones de la competencia entre los nuevos países. Alcanzar los nuevos objetivos para el 2008 implicaría un elevado coste económico. Se mencionaron algunas dificultades especiales en lo que respecta a los objetivos para la madera y los metales. La República Checa señaló, no obstante, que era capaz de alcanzar los nuevos objetivos para el 2012.

Estonia es el único Estado adherente sin período de transición para la Directiva sobre envases original debido a que, para alcanzar los objetivos, tenía previsto utilizar la recuperación de energía en mucho mayor grado que los demás Estados adherentes. Sin embargo, los objetivos de la Directiva revisada requerirán un aumento sustancial del reciclado, lo cual obligará, a su vez, a nuevas inversiones y a un replanteamiento de la actual estrategia de valorización de residuos de envases. Por tanto, Estonia señaló que necesita más tiempo para alcanzar los nuevos objetivos. Asimismo, considera que el plazo de 2012 sería realista. En vez de un objetivo de reciclado del 15% para la madera, preferiría un objetivo de valorización del 15% para este material.

Hungría necesita más tiempo para alcanzar los nuevos objetivos de la Directiva revisada debido a un consumo de envases relativamente bajo, la existencia de extensas zonas rurales y la escasa capacidad de reciclado (especialmente en el sector del vidrio). Sin embargo, ha indicado que podrá alcanzar los nuevos objetivos para el 2012.

Letonia destacó su bajo consumo de envases, 61 kilos por habitante, y sus especiales condiciones geográficas. Gran parte del país está escasamente poblado (37 habitantes por km^2) y en estas zonas la infraestructura viaria y de recogida de residuos es deficiente. Menos del 40% de las carreteras están pavimentadas. Alcanzar los nuevos objetivos de reciclado generará costes marginales crecientes y obligará a la recogida y el reciclado no sólo en los centros urbanos sino también en las zonas menos pobladas. Aunque no se dispone de cifras concretas, se considera que los costes son altos en relación con los actuales niveles de precios y de renta. Letonia considera que necesitará el mismo tiempo que los actuales Estados miembros para poner su sistema de reciclado al nivel que exigen los nuevos objetivos. Por todo ello, cree necesaria una prórroga del plazo hasta el 2015.

Lituania mencionó su baja densidad de población (53 habitantes por km^2) y su escaso consumo de envases (menos de 50 kg por habitante) e indicó que necesitará hacer inversiones considerables en instalaciones modernas de tratamiento de residuos. La parte de residuos de envases industriales es especialmente baja (sólo el 4% del total de residuos de envases). Así pues, agregó que necesitaría un tiempo parecido al que habían necesitado los actuales Estados miembros para poner a punto su infraestructura de recogida y reciclado. Sin embargo, considera que 2012 es una fecha realista.

Malta expuso su especial situación, incluidas sus circunstancias geofísicas y sus desventajas estructurales, la densidad de población más alta de Europa (1.200 habitantes por km^2), así como el impacto del turismo. Tener instalaciones de reciclado propias le resulta en muchos casos poco económico debido a la inexistencia de economías de escala. Por eso, una buena parte de los residuos de envases destinados al reciclado tiene que enviarse al continente, lo

cual genera costes adicionales. Además, su actual sistema de reutilización para los refrescos (período de transición hasta 2007) da lugar a que haya pocos residuos de botellas de plástico. Dado que ésta es la fracción más reciclable de los residuos de envases de plástico, será especialmente difícil alcanzar el objetivo del 22,5% para este material. Malta considera que podrá alcanzar los nuevos objetivos para 2013, con la excepción del objetivo de reciclado de plásticos, para lo cual requeriría una prórroga del plazo hasta el 2016.

Polonia destacó el alto coste que suponía la infraestructura necesaria y la necesidad de evaluar las experiencias de su organización de la valorización de envases, todavía insuficientes actualmente. Considera que, para alcanzar los nuevos objetivos, sólo sería realista establecer como plazo el 2014. El actual coste del sistema polaco se estima en unos 0,14 euros per cápita, mientras que en el Reino Unido los costes correspondientes vienen a ser 2,9 euros y en Alemania 22,06 euros[7]. Polonia calcula que, para los nuevos objetivos, sus costes de valorización y reciclado aumentarán por 20, al menos para alcanzar los objetivos para 2007, y, a continuación, por un factor de 6 a 8 para alcanzar los nuevos objetivos. Para poder cumplir estos nuevos objetivos, calcula que los costes de inversión para 2003 serían 17 millones de euros; para el período de 2004 a 2006, 51 millones de euros; para el período del 2007 al 2010, 68 millones de euros; y para el período 2010 al 2014, 51 millones de euros. El 36% de estas inversiones se dedicarían a modernizar las instalaciones de reciclado, el 30% a ampliar las instalaciones de clasificación y el 34% a la recogida selectiva.

Eslovaquia considera que el coste total que supondría alcanzar los nuevos objetivos para el 2012 se situaría en los 68 millones € (inversión más costes de explotación). Parece que resultaría muy difícil desde un punto de vista práctico montar la estructura de recogida y reciclaje necesaria para el 2008. Si acaso pudiera hacerse, generaría costes considerablemente mayores que para el 2012 debido a la concentración de la inversión en un período más corto sin poder beneficiarse de los ingresos. Sin embargo, el plazo del 2012 para el nuevo objetivo se considera realista.

Eslovenia subrayó que las experiencias con su nuevo plan de valorización de envases son todavía incompletas. Sin embargo, el plazo del 2012 para el nuevo objetivo se considera realista.

3. LA REVISIÓN PROPUESTA

Alcance y contenido de la revisión

Esta propuesta se limita a establecer un plazo que terminará el 31 de diciembre de 2012 para que los Estados que se adherirán próximamente a la Comunidad alcancen los objetivos de valorización y reciclado que fija la Directiva revisada sobre envases.

Justificación del plazo propuesto

La elección del 31 de diciembre de 2012 como fecha final del plazo es una solución equilibrada que se basa en las consideraciones indicadas a continuación.

Un plazo demasiado ambicioso hubiera supuesto un aumento de los costes iniciales para los Estados adherentes y es discutible que se hubieran podido alcanzar los nuevos objetivos para

---

[7] Parece que esta cifra se refiere a las necesidades de financiación, es decir, no tiene en cuenta los costes de eliminación que se ahorran.

el 2008, plazo fijado para la mayor parte de los actuales Estados miembros. Además, muchos Estados adherentes tendrán períodos de transición para alcanzar los objetivos de la Directiva sobre envases original que estarán muy próximos al 2008 o, en el caso de Malta, incluso superarán esta fecha.

Por otra parte, el fijar un plazo muy largo pondría en peligro la finalidad que persigue la Directiva, es decir, reducir las disparidades del mercado interior estableciendo un planteamiento común de la gestión de envases y residuos de envases, incluidos el reciclado y la valorización. Los países que ya han invertido grandes esfuerzos en una gestión de los residuos de envases adecuada están interesados en una competencia equitativa entre sus empresas y las de aquellos Estados miembros en los que ha llevado más tiempo establecer sistemas de valorización de envases. También hay que tener en cuenta que será importante avanzar hacia un planteamiento coordinado para aumentar el reciclado y la valorización en los Estados adherentes a fin de dar orientaciones claras y aportar una planificación fiable para la creación de infraestructura y de industrias de reciclado en estos países. Como muchos de los nuevos países miembros son relativamente pequeños, se piensa que la utilización de instalaciones de reciclado en otros Estados miembros será más la norma que la excepción.

Al contrario de lo que ha ocurrido en las negociaciones de adhesión, se considera que el plazo no debe fijarse país por país. La integración de los nuevos países miembros en el mercado interior habrá hecho ya progresos sustanciales para cuando se apliquen los nuevos objetivos. Aunque, ciertamente, existen diferencias entre estos países, los factores geográficos, políticos o históricos no pueden ser motivo de una introducción mucho más lenta del reciclado y la valorización de envases en algunos países (para una explicación más detallada de las condiciones geográficas véase más adelante). Teniendo esto en cuenta, es indudable que establecer unos sistemas de valorización y reciclado eficientes tiene mucho que ver con los costes. Sin embargo, estos costes se dan en todos los países y, además, tienen que valorarse junto con los beneficios medioambientales y los costes que generaría la posible alternativa, la eliminación de residuos, y que se ahorrarían.

La fecha límite del 31 de diciembre de 2012 se fijó para compaginar todos estos factores, de tal manera que se tienen en cuenta los puntos de vista de los nuevos miembros y los intereses de los actuales Estados miembros, y se hace un esfuerzo por conseguir el alto nivel de protección medioambiental que prevé el Tratado. Esta fecha tiene en cuenta también los plazos fijados para Grecia, Irlanda y Portugal.

Condiciones geográficas especiales

Algunos Estados adherentes destacan sus especiales condiciones geográficas, especialmente la baja densidad de población o el hecho de ser una isla.

Aunque hay que reconocer que puede ser muy costoso montar y gestionar sistemas de recogida en zonas muy poco pobladas, conviene señalar que la Directiva se aplica a todo el territorio de un país y no obliga a la recogida en estas zonas. Aunque se trata de una gran parte del territorio de estos países, sólo una pequeña parte de la población vive en tales zonas. Normalmente, más de 60% de la población de todos los países afectados vive en ciudades y otra gran parte vive en zonas rurales próximas a las ciudades. Por lo tanto, la parte de envases que se consume y desecha en zonas muy poco pobladas es, previsiblemente, pequeña comparada con el consumo de envases y la producción de residuos de envases total de estos países.

También hay que reconocer que los países que son islas pueden tener que hacer frente al coste extra que supone cargar y descargar de buques los residuos de envases recogidos, si estos se envían a instalaciones de reciclado para su tratamiento. Sin embargo, la Comisión no dispone de cifras que indiquen que estos costes puedan afectar significativamente al balance entre costes y beneficios del reciclado. Al contrario, el transporte marítimo parece ser competitivo desde el punto de vista económico en muchos mercados internacionales del reciclado (especialmente en lo que se refiere a los metales o los plásticos).

4. IMPLICACIONES, ECONÓMICAS, MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES DE LA DIRECTIVA

Efectos del aumento de los objetivos de reciclado

Debido a la urgencia de la actual propuesta, las consecuencias económicas, medioambientales y sociales de aumentar los objetivos de reciclado en los Estados adherentes a los niveles de la Directiva sobre envases revisada se evaluaron basándose en la información existente, especialmente el estudio sobre costes y beneficios de RDC/Pira para la Comisión Europea[8] y un estudio de ECOTEC, también para la Comisión Europea, sobre los beneficios que, para los países candidatos, supone el cumplimiento del acervo medioambiental[9].

Dado que el estudio RDC/Pira se limitaba a los actuales 15 Estados miembros, sus resultados tenían que extrapolarse a los nuevos miembros. Sin embargo, no hay motivo para suponer que las principales pautas que se deducen de este estudio no sean válidas también para los países adherentes. Esta conclusión se basa especialmente en las consideraciones que se exponen a continuación.

El estudio RDC/Pira indica que los costes y beneficios del reciclado de envases dependen en primer lugar del material (por ejemplo, PET, papel) y del producto fabricado (por ejemplo, botellas, cajas...). En otras palabras, si el reciclado de un material o un producto determinado es claramente favorable desde el punto de vista coste-beneficio en un país, también lo es en todos los demás países analizados en el estudio. Los factores locales desempeñan un papel menor, principalmente en los productos en que el balance coste-beneficio no está muy claro. Para los actuales Estados miembros, el país que ofrece los resultados más desfavorables al reciclado es Irlanda, para el que se calcula un índice óptimo de reciclado de envases entre el 40% y el 54%, cifras que hay que poner en relación con la del país con las condiciones más favorables, Dinamarca, cuyo índice óptimo está entre el 53% y el 68%.

El principal factor que influye en los resultados parece ser el método alternativo al tratamiento de residuos (la incineración o el depósito en vertederos). La densidad de población también parece que influye. Sin embargo, el efecto de la densidad de población en el índice óptimo de reciclado puede apuntar en ambas direcciones, es decir, según el material/producto y el método de gestión de residuos alternativo, el índice óptimo de reciclado puede ser tanto superior en las zonas urbanas que en las rurales como inferior. Conviene señalar también que los resultados de la recogida de residuos de envases domésticos a menudo son mejores en las zonas rurales que en las urbanas.

---

8 RDC/Pira 2001 for the European Commission: Evaluation of costs and benefits for the achievement of reuse and recycling targets for the different packaging materials in the frame of the Packaging and Packaging Waste Directive 94/62/EC, http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf

9 ECOTEC 2001 for the European Commission: The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries, http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit_en.htm

Normalmente, los nuevos miembros tienen un nivel inferior de consumo de envases. El consumo de envases medio de los Estados adherentes es 87 kilos per cápita, mientras que en los actuales Estados miembros es 169 kilos per cápita. Por tanto, parece probable que los nuevos miembros tengan que afrontar costes unitarios un poco mayores para montar su sistemas de recogida. También es posible que los costes de transporte sean más altos que en los actuales Estados miembros. Sin embargo, es previsible que todos estos efectos sean limitados y queden compensados en parte por los menores costes laborales.

La composición de los residuos de envases no es significativamente diferente de la que se da en los actuales Estados miembros. Por tanto, no hay motivo para suponer que haya dificultades especiales para determinados materiales, aparte del nivel de consumo de envases, que es generalmente más bajo.

Los **impactos medioambientales** del ciclo de vida de los envases provienen generalmente del consumo de energía para la producción y reciclado o la eliminación del material. Dado que es poco probable que los métodos de producción y reciclado difieran significativamente, las pautas del impacto en el medio ambiente tenderán a ser semejantes a las que se dan en los actuales Estados miembros, si bien puede haber diferencias debido a las mayores distancias de transporte. No obstante, los efectos del transporte son normalmente de una dimensión menor que los relacionados con la producción y el reciclado o la eliminación de materiales. La disminución de la cantidad de residuos que va a vertederos puede ser especialmente importante para los Estados adherentes. El depósito en vertederos es todavía el principal método alternativo de eliminación y a menudo las normas medioambientales no se ajustan todavía a la legislación comunitaria. También es posible que la valoración monetaria de los impactos medioambientales tenga que corregirse debido a que los niveles de renta son más bajos y existe una menor disposición a pagar para obtener beneficios medioambientales. Sin embargo, hay pocos datos científicos sobre la valoración monetaria de los beneficios medioambientales en los Estados adherentes. Además, la aplicación de diferentes factores de valoración crearía otros problemas metodológicos.

Según cálculos basados en el estudio RDC/Pira, todas las actividades de reciclado necesarias para alcanzar los nuevos objetivos fijados para el vidrio, el papel y el cartón, los plásticos y los metales generarían beneficios medioambientales de un orden de magnitud aproximado de 150 a 200 millones €. También se puede hacer un cálculo aproximado del valor monetario de los beneficios medioambientales adicionales que aportarían unos objetivos más ambiciosos que los actuales niveles de reciclado. Aplicando el mismo planteamiento al calcular los beneficios medioambientales externos que el de la propuesta de revisión COM(2001)729 y suponiendo un aumento en el reciclado del vidrio del 20% al 60%, en el reciclado del papel del 35% al 60%, en el reciclado del plástico del 10% a 22,5% y en el reciclado de los metales del 10% al 50%, los nuevos objetivos generarían unos beneficios medioambientales adicionales de unos 100 millones €.

Cuadro 4: Costes externos evitados como consecuencia del aumento del reciclado de envases con arreglo a los objetivos específicos para materiales en comparación con los actuales niveles de reciclado (estimados en 20% para el vidrio, 35% para el papel, 10% para los plásticos y 10% para los metales[10])

Suma de todos los Estados adherentes	Aumento requerido en millones de toneladas	Costes externos ahorrados (€/t)	Costes externos ahorrados (millones €)
Papel	730	15	11
Metales	190	20	4
Vidrio	750	80	60
Plásticos	150	200	30
Total	1820		105

El estudio ECOTEC ha calculado que los beneficios anuales totales derivados de la aplicación de la Directiva sobre envases original en todos los países candidatos se sitúan en un intervalo de 156 a 910 millones €. Estos beneficios derivan especialmente de los daños al medio ambiente que se evitan debido a la sustitución de materiales primarios por materiales reciclados. Los beneficios medioambientales mayores se prevé que se den en Hungría (10-107 millones €), Polonia (35-191 millones €) y la República Checa (22-148 millones €).

Los **impactos económicos** pueden diferir debido a los niveles inferiores de renta y los menores costes laborales. Sin embargo, ambos factores se compensarán en cierta medida. En los actuales Estados miembros, las necesidades de financiación para el reciclado son a menudo inferiores a los costes de eliminación alternativos que se ahorran al tratar los materiales en vertederos o incineradoras. Este aspecto puede ser diferente en los Estados adherentes debido a que actualmente los costes que generan los vertederos son muy bajos. No obstante, estos costes están también relacionados con las normas medioambientales poco estrictas que se aplican. Es probable que aumenten considerablemente a medida que los nuevos Estados miembros tengan que aplicar el acervo comunitario tras la adhesión y, hay que tener en cuenta, que al respecto existen pocas disposiciones transitorias (para Estonia, Polonia y Letonia). Desviar los residuos de envases al reciclado puede también reducir los costes de la construcción de nuevas instalaciones que sustituyan a los antiguos vertederos ya llenos o que no cumplan las normas comunitarias.

Aplicando, al calcular los costes del reciclado y los costes de otras formas de eliminación alternativas, el mismo planteamiento y los mismos factores de costes que los utilizados en la propuesta de revisión COM(2001)729 y suponiendo un aumento en el reciclado del vidrio del 20% al 60%, en el reciclado del papel del 35% al 60%, en el reciclado del plástico del 10% al 22,5% y en el reciclado de metales del 10% al 50%, los nuevos objetivos darían lugar a un aumento de las necesidades de financiación para reciclado de unos 250 millones €. Los costes de eliminación alternativos se evalúan en unos 300 millones €. Excepto para los costes fijos, estos costes se ahorrarían en caso de reciclado.

[10] La madera no se tiene en cuenta para este cálculo dado que no se dispone de datos suficientes.

Cuadro 5: Costes de reciclado y costes de eliminación alternativos que generaría el aumento de envases que tendrían que reciclarse según los objetivos específicos por materiales en comparación con los actuales niveles de reciclado (estimados en 20% para el vidrio, 35% para el papel, 10% para los plásticos y 10% para los metales[11])

Suma de todos los Estados adherentes	Aumento requerido en miles de t	Costes de reciclado (€/t)	Costes de reciclado (millones €)	Costes de eliminación (€/t)	Costes de eliminación (millones €)
Papel	730	120	88	150	110
Metales	190	150	29	130	25
Vidrio	750	90	68	160	120
Plásticos	150	400	60	300	45
Total	1820		245		300

Los **impactos sociales** pueden diferir debido a los inferiores niveles de renta en los Estados adherentes, lo cual puede significar que una parte mayor de la renta disponible tiene que dedicarse al reciclado de envases. Por ello, los grupos sociales con menores ingresos podrían estar más afectados que los grupos con rentas más altas. Sin embargo, esto se compensará en parte mediante el menor consumo de envases de las personas con rentas más bajas. La aplicación de los nuevos objetivos creará un número considerable de empleos, incluyendo empleos menos cualificados. Sin embargo, a nivel macroeconómico, es probable que este efecto se compense en gran medida mediante una disminución del empleo en otros sectores al disminuir la renta disponible para otros productos y servicios.

Efectos de prolongar el plazo de aplicación

Los efectos sociales, económicos y medioambientales descritos anteriormente se darán en cualquier caso a consecuencia de la aplicación de los objetivos de la Directiva sobre envases revisada. La presente Directiva sólo afectará a la fecha en la que estos objetivos deben aplicarse en los Estados adherentes. Al establecer una fecha posterior, se prevé que la Directiva reducirá los costes que implica crear la infraestructura de recogida, clasificación y tratamiento de residuos. No se dispone de información sobre la cuantía exacta de estos costes. Se prevé también que durante el período de transición provisional, los beneficios medioambientales se reduzcan ligeramente con respecto a una fecha de aplicación anterior.

Conclusión

Se prevé que los impactos sociales, económicos y medioambientales en los nuevos Estados miembros derivados de los nuevos objetivos sean similares a los que se den en los actuales Estados miembros. Basándose en extrapolaciones de los costes de eliminación y reciclado así como en valoraciones monetarias de los beneficios medioambientales, los costes adicionales de reciclado con respecto a los actuales niveles de reciclado se evalúan en unos 250 millones €, cifra que hay que poner en relación con los 300 millones € que se ahorrarían, al menos parcialmente en el caso del reciclado, y los aproximadamente 100 millones € de beneficios medioambientales. No obstante, puede haber diferencias en los costes y en los factores utilizados para la valoración monetaria en comparación con los 15 actuales miembros de la

[11] La madera no se tiene en cuenta para este cálculo dado que no se dispone de datos suficientes.

UE. Por tanto, estas cifras, especialmente las de la valoración de los beneficios medioambientales, deben tomarse con bastante cautela. En comparación con las fechas fijadas en la Directiva revisada sobre envases, esta Directiva es probable que reduzca los costes que supone la creación de la necesaria infraestructura de recogida, clasificación y tratamiento, al alargar el plazo de aplicación para los Estados adherentes de 2008 a 2012.

2004/0045 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 1 de su artículo 95,

Vista la propuesta de la Comisión[12],

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo[13],

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado[14],

Considerando lo siguiente:

(1) Con miras a la ampliación de la Unión Europea, ha de prestarse la atención debida a la situación específica de los futuros Estados miembros, en especial respecto al cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización contemplados en el apartado 1 del artículo 6 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[15].

(2) Los Estados miembros que se adhieren a la Unión Europea en virtud del Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003 requieren un plazo más largo para adaptar sus sistemas de reciclado y valorización a los objetivos de la Directiva 94/62/CE.

(3) Dado que los objetivos de la medida que debe adoptarse, a saber, la armonización de los objetivos nacionales de reciclado y valorización de los residuos de envases, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, debido a la dimensión de la acción, la Comunidad puede adoptar medidas con arreglo al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado. Con arreglo al principio de proporcionalidad establecido en dicho artículo, la presente Directiva no va más allá de lo que es necesario para alcanzar dichos objetivos.

(4) En vista de la ulterior ampliación de la Unión Europea, debe prestarse también especial atención a las situaciones concretas de los países cuya adhesión está prevista en una fase posterior.

(5) Procede, por tanto, modificar la Directiva 94/62/CEE en consecuencia,

---

12 DO C […] […], p.[…]
13 DO C […] […], p.[…]
14 DO C […] […], p.[…]
15 DO L 365,31.12.1994, p. 10. Directiva modificada por la Directiva …/…/CE (DO L…, p. …)

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

Se añadirá el apartado siguiente al final del artículo 6 de la Directiva 94/62/CE:

"11. Los Estados miembros que se adhieran a la Unión Europea en virtud del Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003 podrán aplazar la consecución de los objetivos mencionados en las letras (b), (d) y (e) hasta una fecha que elegirán libremente y que no podrá ser posterior al 31 de diciembre de 2012.

Artículo 2

1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva a más tardar [18 meses después de la fecha de adopción]. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones y una tabla de correlación entre las disposiciones y la presente Directiva.

   Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión las principales disposiciones de su derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el … de …de …

Por el Parlamento Europeo	*Por el Consejo*
El Presidente	*El Presidente*

IMPACTO DE LA PROPUESTA SOBRE LAS EMPRESAS, ESPECIALMENTE SOBRE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYME)

LA PROPUESTA

1. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, expóngase la necesidad de una normativa comunitaria en este campo, y cuáles son sus principales objetivos.

Esta propuesta es necesaria porque, de no existir, los nuevos Estados miembros tendrían dificultades para alcanzar los niveles que fija la Directiva 94/62/CE revisada.

SU IMPACTO SOBRE LAS EMPRESAS

2. Precísese que empresas resultarán afectadas por la propuesta :

– **sectores afectados**

fabricantes de envases, envasadores y minoristas;

recogedores y recicladores de residuos, y otras empresas especializadas en la gestión de residuos;

– **tamaño (¿cuál es la concentración de pequeñas y medianas empresas?):**

en los cuatro sectores, se verán afectadas muchas empresas diversas, desde empresas muy pequeñas a empresas muy grandes;

– **indíquese si** existen **zonas geográficas concretas de la Comunidad donde se encuentre este tipo de empresas:**

la propuesta afectará especialmente a las empresas de los nuevos Estados miembros.

3. Especifíquese qué tendrán que hacer las empresas para conformarse a la propuesta

En comparación con los plazos de la Directiva sobre envases revisada, esta propuesta es probable que reduzca el nivel de financiación de los sistemas de reciclado durante el período de transición adicional concedido. De esta manera, se reducirán los costes de los envasadores y minoristas, y se retrasará el aumento del volumen de negocio previsto para las empresas de gestión de residuos.

Más en general, la Directiva sobre envases afecta a los empresas de la manera que se explica a continuación. Dependiendo de la legislación nacional, los fabricantes de envases, los envasadores o los minoristas tienen que hacer aportaciones económicas a los sistemas de reciclado. La cuantía de estas aportaciones varía según los Estados miembros. Normalmente, este coste se traspasa a los consumidores de los envases. En otros casos, se pide a las empresas que organicen la devolución y el reciclado de los residuos de envases de sus propios productos. Las empresas de gestión de residuos y los recicladores verán aumentadas sus actividades normales.

4. Efectos económicos probables de la propuesta :

– **sobre el empleo**

en comparación con los plazos establecidos en la Directiva sobre envases revisada, habrá un menor aumento del empleo en los sectores de la gestión de residuos y el reciclado en una fase ulterior; es difícil evaluar los efectos macroeconómicos en el empleo pero puede suponerse que las repercusiones globales de esta propuesta, como las de la Directiva sobre envases en general, sean pequeñas;

– **sobre la inversión y la creación de empresas**

en comparación con los plazos establecidos en la Directiva sobre envases revisada, el refuerzo de las obligaciones de reciclado sólo fomentará la inversión en la gestión de residuos y el reciclado; esto se aplica también a la posible creación de empresas;

– **sobre la competitividad de las empresas**

un estudio de la Universidad de Belfast et al.[16] no ha encontrado efectos significativos en la competitividad de las empresas determinada según la Directiva sobre envases original; no hay razones para suponer que esta propuesta tenga un impacto significativo en la competitividad de las empresas.

5. Señálese si la propuesta contiene medidas especialmente concebidas para las pequeñas y medianas empresas (obligaciones menores o diferentes, etc.).

No

CONSULTAS

Debido a la necesidad de presentar esta propuesta rápidamente, no se pudo celebrar ninguna consulta a los interesados. Sin embargo, los plazos más ambiciosos de la Directiva sobre envases revisada, con toda seguridad, habrían generado costes significativos y creado problemas de aplicación para muchas empresas.

6. Cítense los organismos que han sido consultados sobre la propuesta y expóngase la opinión que han dado sobre ella.

---

[16] University of Belfast et al. Study on measuring the competitiveness effects of environmental compliance: the importance of regulation and market pressures (ENV4-CT96-0237).