

Regulaciones europeas en materia de entrega de plásticos y otros productos de un solo uso

Casos de Francia, España, Alemania y Reino Unido

Autor

Eduardo Baeza G.
Email: ebaeza@bcn.cl

Enrique Vivanco F.
Email: evivanco@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3902

Comisión

Elaborado para la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado en el marco de la discusión del proyecto de ley que modifica la ley N° 21.368, en materia de entrega de productos de un solo uso (Boletín N° 15.760-12).

Resumen

El principal referente en Europa es la política de residuos de la Unión Europea (UE), cuyo objetivo principal es proteger el medio ambiente y la salud humana y ayudar a la transición de la UE hacia una economía circular. A nivel normativo destacan: la Directiva 2008/98/CE (modificada por la Directiva 2018/851), conocida como Directiva Marco de Residuos, que establece un marco jurídico para el tratamiento de los residuos en la UE; la Directiva 94/62/CE (modificada por la Directiva 2018/852) para prevenir la producción de residuos de envases y promover la reutilización, reciclado y otras formas de valorización de residuos de envases y; la Directiva 2019/904 sobre el impacto de determinados productos plásticos en el medioambiente, contribuyendo a garantizar que aquellos de un solo uso no puedan introducirse en el mercado a partir del año 2021.

En relación a los plásticos de un solo uso, principalmente, todos los países estudiados (Francia, España, Alemania y Reino Unido) señalan en sus normativas que estos deben ser eliminados gradualmente, entre ellos están las bombillas, bastoncillos, platos, cubiertos, embalajes usados para envolver los alimentos, entre otros. Además, se incluyen impuestos especiales para desincentivar el uso de estos productos (España, Alemania y Reino Unido).

Nº SUP: 140.641

Introducción

En el presente informe se enfoca en la legislación implementada en Europa en materia de gestión sostenible de residuos, en particular la entrega de plásticos y productos de otros materiales de un solo uso. Se presentan los casos de algunos países de Europa, tales como: Francia, España, Alemania y Reino Unido (actualmente no miembro de la UE).

Para la elaboración de este informe se recurrió a información pública, en particular las regulaciones pertinentes de la Unión Europea (UE) relativas a la materia tratada, entre otras fuentes especializadas. Asimismo, las traducciones son del autor.

Regulaciones en la Unión Europea

La política de residuos de la Unión Europea (UE), tiene como objetivo proteger el medio ambiente y la salud humana y ayudar a la transición de la UE hacia una economía circular. Los objetivos son¹:

- mejorar la gestión de residuos
- estimular la innovación en el reciclaje
- limitar la disposición final en rellenos sanitarios

En pos de estos objetivos, la Directiva 2008/98/CE^{2 3} sobre los residuos, también conocida como Directiva Marco de Residuos, establece un marco jurídico para el tratamiento de los residuos en la UE, que busca proteger el medio ambiente y la salud humana, enfatizando la importancia de utilizar técnicas adecuadas de gestión, recuperación y reciclado de residuos, de tal forma reducir la presión sobre estos recursos y mejorar su uso.

En la citada Directiva sobre residuos destacan:

- Prioriza la Jerarquía de los residuos, con las acciones:
 - 1º Prevenir;
 - 2º Reutilizar;
 - 3º Reciclar;
 - 4º Valorizar los residuos para otros fines, como la energía;
 - 5º Eliminar.
- Entrega ejemplos de incentivos para aplicar la jerarquía de residuos, como tasas de depósito en vertederos e incineración y sistemas de pago por generación de residuos (“*pay-as-you-throw*”).
- Confirma el “Principio de quien contamina paga” según el cual el productor original debe pagar los costos de la gestión de dichos residuos e introduce el concepto de “Responsabilidad ampliada del productor”.
- Distingue entre residuos y subproductos.

¹ Comisión Europea (s/f). Waste and recycling. Environment. Disponible en: <http://bcn.cl/3hi4v> (enero 2024).

² Directiva 2008/98/CE. Disponible en: <http://bcn.cl/3hi5y> (enero 2024)

³ La Directiva 2008/98/CE debía incorporarse a la legislación nacional a más tardar el 12 de diciembre de 2010.

- La gestión de residuos debe realizarse sin crear riesgos para el agua, el aire, el suelo, las plantas o los animales, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes ni contra los lugares de especial interés.
- Los productores o poseedores de residuos deben tratar sus propios desechos o hacer que éstos sean tratados por un operador oficialmente reconocido. Ambos deben contar con una autorización y son inspeccionados periódicamente.
- Las autoridades nacionales competentes deben establecer planes de gestión de residuos y programas de prevención de residuos.
- Introduce objetivos de reciclado y valorización, los que debían alcanzarse para el año 2020 en algunos casos.

Economía Circular:

La Directiva 2008/98/CE es parte de un paquete de medidas de economía circular⁴, modificada por la Directiva 2018/851⁵ ⁶, que funda los requisitos mínimos de funcionamiento de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor y que, en lo que respecta a los residuos, refuerza las normas sobre su prevención y generación, obligando a los Estados miembros a adoptar medidas que⁷:

- Respalden los modelos de producción y consumo sostenibles;
- Fomenten el diseño, fabricación y uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos, reparables, reutilizables y actualizables;
- Tengan por objetivo productos que contengan materias primas fundamentales, a fin de prevenir que esos materiales se conviertan en residuos;
- Fomenten la disponibilidad de piezas de repuesto, manuales de instrucciones, información técnica u otros medios que permitan reparar y reutilizar productos sin poner en riesgo su calidad y su seguridad;
- Fomenten la reducción del contenido de sustancias peligrosas en materiales y productos;
- Frenen la generación de desechos marinos.

Además, la Directiva establece nuevos objetivos de reciclado de residuos municipales: para 2025 un reciclaje mínimo del 55%, objetivo que subirá al 60% para 2030 y al 65% para 2035.

Asimismo, este nuevo Plan de Acción para la Economía Circular dispone medidas relativas a la generación de residuos y propone un modelo para la recogida selectiva de residuos. Para garantizar "menos residuos, más valor" considera iniciativas para apoyar la prevención de residuos y la circularidad, crea un mercado de la UE para las materias primas secundarias y agencia las exportaciones de residuos de la UE⁸.

⁴ Resolución del Parlamento Europeo, 10 de febrero de 2021, sobre el nuevo Plan de Acción para la Economía Circular (2020/2077(INI)). Disponible en: <http://bcn.cl/32ut9> (enero 2024).

⁵La Directiva de modificación (UE) 2018/851 debía incorporarse a la legislación nacional a más tardar el 5 de julio de 2020.

⁶ Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, 30 de mayo de 2018, que modifica la importante Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Disponible en: <http://bcn.cl/3hi5x> (enero 2024).

⁷ Op.cit. Directiva 2008/98/CE

⁸ *European Parliament Train Schedule* (2022). *New circular economy action plan*. In "A European Green Deal". *Legislative Train Schedule del European Parliament*. Disponible en: <http://bcn.cl/32utw> (enero 2024).

La Directiva considera sistemas de gestión de residuos donde los municipios tienen la responsabilidad general de su recogida, donde éstos pueden subcontratar los servicios a empresas privadas o pueden optar a cualquier otro tipo de distribución de responsabilidades entre los agentes públicos y privados. La elección entre cualquiera de estos sistemas, y la decisión de modificarlos, incumbe a los Estados miembros⁹.

Cumplimiento de los objetivos sobre gestión de residuos en países de la UE:

El informe de la Comisión Europea¹⁰, publicado en junio de 2023, muestra el avance entre los países miembros de la UE sobre el cumplimiento de los objetivos de reciclado de residuos municipales y de envases de 2025 (mínimo 50%) y el objetivo de reducción del depósito de residuos en vertederos de 2035 (alcanzar un 65%). Al respecto, la mayoría de los Estados miembros corren el riesgo de no cumplir los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos urbanos para 2025.

En concreto:

- nueve Estados miembros están en vías de cumplir ambos objetivos: Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria y Eslovenia
- ocho Estados miembros corren el riesgo de incumplir únicamente el objetivo de residuos urbanos, pero no de incumplir el objetivo total de residuos de envases: Estonia, Irlanda, España, Francia, Letonia, Portugal, Finlandia y Suecia;
- diez Estados miembros corren el riesgo de incumplir los objetivos municipales y los objetivos totales de reciclado de envases para 2025: Bulgaria, Grecia, Croacia, Chipre, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovaquia

Por otra parte, de acuerdo al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa de España (2023)¹¹, la primera norma europea sobre envases y sus residuos es la Directiva 94/62/CE¹², que entró en vigor el año 1994, cuyos objetivos eran armonizar las medidas nacionales sobre la gestión de los envases y de los residuos de envases y; mejorar la calidad del medioambiente mediante la prevención y la reducción del impacto ambiental de los envases y residuos de envases. Dicha norma fue modificada por la Directiva (UE) 2018/852¹³, en vigor desde el 2018, la que presenta medidas actualizadas para prevenir la producción de residuos de envases; promueve la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización de residuos de envases (Economía Circular) y; establece objetivos muy concretos para los países

⁹ European Environmental Bureau (2020). *Member States delay meeting the inevitable targets. Report. #NoTimeToWaste*. Disponible en: <http://bcn.cl/32z1k> (enero 2024).

¹⁰ Comisión Europea (2023). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones: que identifica a los Estados miembros en riesgo de no alcanzar los objetivos de reciclado de residuos municipales y de envases de 2025 y el objetivo de reducción del depósito de residuos en vertederos de 2035. Disponible en: <http://bcn.cl/3hi5q> (enero 2024).

¹¹ Ministerio de Economía, Comercio y Empresa de España (2023). *Conoce las nuevas normativas europeas sobre envases y embalajes*. Disponible en: <http://bcn.cl/3hil1> (enero 2024)

¹² Directiva 94/62/CE. Disponible en: <http://bcn.cl/3hil5> (enero 2024)

¹³ Directiva (UE) 2018/852. Disponible en: <http://bcn.cl/3hil6> (enero 2024)

miembros, en términos de niveles porcentuales de reciclaje de todos estos residuos al 31 de diciembre de los años 2025 y 2030.

También, la Directiva (UE) 2019/904¹⁴, de junio del 2019, sobre el impacto de determinados productos plásticos en el medioambiente, contribuye a garantizar que aquellos de un solo uso (detallados por la norma) no puedan introducirse en el mercado a partir del año 2021. La citada regulación exige una reducción cuantitativa ambiciosa y sostenida del consumo de estos productos para el año 2026¹⁵.

Regulaciones particulares en algunos países de Europa

Los principales países europeos han puesto en marcha en el último tiempo una serie de regulaciones y actualizaciones de estas, sobre envases y residuos de envases, en especial aquellos que deben adaptarse a las directivas comunitarias y que condicionan las decisiones de todos los actores afectados por dichas directrices. A continuación, en la Tabla 1 se presentan algunos casos de regulaciones en países europeos sobre la materia.

Tabla 1. Comparado de regulaciones en materia de plásticos y otros productos de un solo uso

País	Regulaciones sobre plásticos u otros productos de un solo uso
Francia	Francia adoptó la Ley de Economía Circular y Anti-residuos ¹⁶ el año 2020, cuyo objetivo principal es eliminar los desechos y la contaminación desde la etapa de diseño y transformar el sistema de producción, distribución y consumo de un modelo económico lineal a uno circular. En relación con los envases de plástico de un solo uso, señala que estos deben ser eliminados gradualmente hasta el año 2040. La regulación alienta a las empresas de varios sectores, municipios y ciudadanos a eliminar los residuos y adoptar prácticas más circulares ¹⁷ . Además, esta ley estableció la reducción en un 30% el consumo de recursos en relación al PIB entre 2010 y 2030, la disminución a la mitad los vertederos y reciclaje de todos los plásticos hasta 2025, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante el reciclaje del plástico, entre otros ¹⁸ .
España	La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados del año 2022 ¹⁹ contempla, entre otras medidas, la prohibición de plásticos de un solo uso como bombillas, bastoncillos, platos o cubiertos, así como el fin de la distribución gratuita de envases no reutilizables. Las medidas incluyen un impuesto que grave el uso de estos recipientes y obliga a bares y restaurantes a ofrecer agua del grifo gratis a sus clientes. Las medidas entrarán en vigor en el país a partir del 01 de enero de 2023 ²⁰ .

¹⁴ Directiva (UE) 2019/904. Disponible en: <http://bcn.cl/3him0> (enero 2024)

¹⁵ Parlamento Europeo (2019). Los plásticos de un solo uso, prohibidos a partir de 2021. Disponible en: <http://bcn.cl/3himt> (enero 2024)

¹⁶ Ley de Economía Circular y Anti Residuos de Francia: eliminar los residuos y promover la inclusión social. Disponible en: <http://bcn.cl/3hin4> (enero 2024)

¹⁷ *Ellen MacArthur Foundation* (2022). Ley de economía circular y antiresiduos de Francia. Disponible en: <http://bcn.cl/3himy> (enero 2024)

¹⁸ Op. Cit. Ley de Economía Circular y Anti Residuos de Francia: eliminar los residuos y promover la inclusión social.

¹⁹ Ley de Residuos y Suelos Contaminados (Ley 7/2022). Disponible en: <http://bcn.cl/3hk9f> (enero 2024)

²⁰ *National Geographic-España* (2021). España pone freno a los plásticos de un solo uso. Disponible en: <http://bcn.cl/3hk95> (enero 2024)

	<p>Además, la ley introduce medidas para reducir el uso de otros artículos de plástico no compostable, no incluidos en la normativa comunitaria (artículos monodosis, las anillas de plástico y las piezas de plástico de sujeción) para su sustitución por productos de otros materiales. El Gobierno estima que al año 2026 la aplicación de la nueva normativa reduzca el 50% el uso de estos plásticos con respecto a 2022, un porcentaje que espera aumente hasta un 70% para 2030²¹. Las mencionadas medidas supondrán efectos sobre los fabricantes, distribuidores y consumidores finales²².</p> <p>Por otra parte, el Real Decreto N° 1055/2022²³, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases tiene como objetivo fundamental prevenir y reducir el impacto de estos en el medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida. Para ello, se establecen medidas cuya prioridad es la prevención de la producción de residuos de envases y la reutilización de estos, al reciclado y otras formas de valorización y, por tanto, a la reducción de la eliminación final de dichos residuos, incluido la presencia de residuos de envases en la basura dispersa, con el objeto de contribuir a la transición hacia una economía circular.</p>
Alemania	<p>Como medida para fomentar el uso de plásticos reciclados y limitar el de plásticos vírgenes, la Ley de Envases (VerpackG) entró en vigor el 1 de enero de 2019. Su objetivo es aumentar las tasas de reciclaje de plásticos y otros materiales de envasado. La VerpackG se dirige a fabricantes, minoristas en línea y empresas que utilizan envases reciclables. Estas empresas deben evitar prioritariamente los residuos de envases y preparar los residuos resultantes para su reutilización o reciclarlos. Desde el 1 de enero de 2022 entró en vigor una nueva versión de la Ley de Envases (VerpackG)²⁴. Entre otras cosas, contiene más normativas, como el depósito obligatorio para los envases de bebidas desechables sin excepción, cuotas de reciclaje más elevadas, por ejemplo, para los envases compuestos y los envases de cartón para bebidas (Tetra Brik). Además, desde el 01 de julio de 2022, los fabricantes deben registrar todos los envases en el registro del organismo central denominado "LUCID"²⁵.</p> <p>El 11 de enero de 2023 se presentó el proyecto de ley para la introducción de un gravamen sobre los plásticos de un solo uso en Alemania (Ley del Fondo de Plásticos de un Solo Uso, EW-FondsG²⁶), que fue aprobado por el Bundestag el 2 de marzo. El fondo está destinado a fomentar la economía circular y asumir los costos de las medidas de gestión de residuos, la limpieza de espacios públicos y la sensibilización de los consumidores finales y el sector privado al respecto. El impuesto sobre el plástico se dirige principalmente a los productores y distribuidores de envases de un solo uso en el sector de los envases²⁷.</p>

²¹ Op. Cit. National Geographic-España (2021). España pone freno a los plásticos de un solo uso.

²² Revista Técnica de Medio Ambiente (2022). Eliminación de los plásticos de un solo uso: dos realidades contrapuestas. Disponible en: <http://bcn.cl/3hkad> (enero 2024)

²³ Real Decreto N° 1055/2022. Disponible en: <http://bcn.cl/3hk9l> (enero 2024)

²⁴ The Circular Campus (2022). La Ley VerpackG. Disponible en: <http://bcn.cl/3hk7p> (enero 2024)

²⁵ BITO (2023). Ley de envases y efectos del impuesto sobre el plástico. Disponible en: <http://bcn.cl/3hisy> (enero 2024)

²⁶ EWKFondsG. Disponible en: <http://bcn.cl/3hk89> (enero 2024)

²⁷ Ibídem

	<p>En julio del año 2021, al igual que en la UE, entró en vigencia la ley que prohíbe la venta de plásticos de un solo uso, como platos, vasos y cubiertos, así como embalajes de polietileno usados para envolver los alimentos. Su finalidad principal es proteger los océanos de la contaminación, ya que, según la Comisión Europea, estos residuos representan el 70% de lo que se vierte al mar. La normativa sigue las directrices de la UE, en particular la Directiva (UE) 2018/852. Los plásticos de un solo uso que quedan exentos deberán estar etiquetados con aviso del posible daño ambiental²⁸.</p>
Reino Unido*	<p>A partir del 1 de octubre de 2023, las empresas ya no deberán suministrar, vender ni ofrecer determinados artículos de plástico de un solo uso en Inglaterra, tales como: platos, cuencos, bandejas, recipientes, cubiertos y palitos de globos. La prohibición de estos artículos incluye: las ventas y suministros en línea y sin receta; artículos de stock nuevo y existente; todo tipo de plástico de un solo uso, incluidos los biodegradables, compostables y reciclados; artículos fabricados total o parcialmente de plástico, incluidos los revestimientos o revestimientos. No obstante, la normativa define algunas exenciones²⁹.</p> <p>La normativa británica, respecto de la gestión de residuos de envases y embalajes, exige que para el tratamiento de estos residuos se debe pagar un impuesto, obligación que corresponde siempre a empresas y organizaciones británicas. En cuanto a los datos que el exportador debe enviar al comprador británico, las empresas grandes deben indicar en qué tipo de desecho se convertirá el envase tras su uso, mientras que las pequeñas solo deben informar sobre envases de bebidas³⁰.</p>

*No miembro de la UE desde febrero de 2020

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas en la tabla

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)

²⁸ Latam Green (2021). Plásticos de un solo uso quedan prohibidos en Alemania. Disponible en: <http://bcn.cl/3his8> (enero 2024)

²⁹ Gobierno Reino Unido (2023). Prohibición de plásticos de un solo uso: platos, cuencos, bandejas, recipientes, cubiertos y palitos de globos. Disponible en: <http://bcn.cl/3hitj> (enero 2024)

³⁰ Op. Cit. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa de España (2023). Conoce las nuevas normativas europeas sobre envases y embalajes.