

TALLER

**La Responsabilidad
Extendida
del Productor
para la Gestión de
Envases y Embalajes**

Hotel Savoy
martes 1° de octubre de 2019
Buenos Aires
- ARGENTINA -

Proyecto apoyado por:



Embajada Británica
Buenos Aires

C Í R C U L O
DE POLÍTICAS AMBIENTALES

El presente informe fue elaborado por el Círculo de Políticas Ambientales a partir de la disertación brindada por el Sr. Christopher Grove de la Agencia Ambiental del Reino Unido en el marco del Taller:

“La Responsabilidad Extendida del Productor para la Gestión de Envases y Embalajes”
realizado el 1 de octubre de 2019 en la Ciudad de Buenos Aires.

Para la elaboración del documento y la realización del taller,
el Círculo de Políticas Ambientales
contó con el apoyo de la Embajada Británica en Buenos Aires.



Embajada Británica
Buenos Aires



Círculo de Políticas Ambientales
circulodepoliticambientales.org
circulodepoliticambientales@gmail.com
Octubre de 2019.

Indice

- 02 **I. Introducción.**
- 03 **II. ¿Qué es la Responsabilidad Extendida del Productor (REP)?**
 - Tipos de responsabilidades
- 06 **III. ¿Por qué el productor?**
- 08 **IV. Principios base de la REP.**
- 12 **V. Los sistemas REP en el mundo.**
 - Diferentes esquemas de la REP
 - Esquemas REP
 - Esquemas de las PRO
- 16 **VI. Presentación de caso: el Reino Unido.**
 - Esquema REP para envases y embalajes en el Reino Unido
- 28 **VII. La gestión de los envases y embalajes en la Argentina. Resumen del estado de situación.**
- 31 **Anexo I. Análisis de los principales proyectos de ley de gestión de envases y embalajes bajo el principio REP en tratamiento en Argentina.**
- 34 **Anexo II. Detalle de la presentación del caso de la REP en el Reino Unido para envases y embalajes.**
- 37 **Fuentes consultadas.**

I. Introducción

El presente documento tiene por objetivo principal el análisis de normativa para la regulación de la gestión de envases y embalajes basada en el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) en base a la experiencia de más de 20 años en el Reino Unido. Se destaca, asimismo, que en ese país se está realizando una consulta pública planificada para introducir mejoras en el sistema, ampliar los niveles de reciclado y la responsabilidad de los productores sobre los envases y embalajes que ponen en el mercado.

Para ello se ha invitado a un experto del gobierno inglés para presentar, desde el punto de vista técnico, el sistema implementado en ese país y los futuros cambios en la legislación y trabajar conceptos sobre la regulación de envases y embalajes. Es así que este trabajo es el resultado del Taller **“La Responsabilidad Extendida del Productor para la Gestión de Envases y Embalajes”**, brindado por el Sr. Christopher Grove¹ en Buenos Aires, el 1 de octubre de 2019 que fuera organizado por el Círculo de Políticas Ambientales, con el apoyo de la Embajada Británica en Buenos Aires.

El trabajo incluye una revisión conceptual de la REP, su implementación actual en el mundo y los desafíos que presenta. Asimismo, se incorpora un breve resumen de la situación argentina y un análisis de los principales proyectos de ley en discusión en el Congreso de la Nación.

¹ Asesor Senior en la Oficina Central del Equipo de Regulación de Residuos de la Agencia Ambiental, agencia ejecutiva de DEFRA (Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, por sus siglas en inglés) del Reino Unido. En los últimos diez años ha trabajado en la Agencia especialmente en regulaciones de Responsabilidad Extendida del Productor para Envases y embalajes, RAEE -Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos- y Pilas y baterías. La Agencia Ambiental es una de las cuatro agencias reguladoras en el Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte).

II. ¿Qué es la Responsabilidad Extendida del Productor (REP)?

El término “*responsabilidad extendida del productor*” fue oficialmente presentado en 1990 en el informe para el Ministerio de Medio Ambiente de Suiza, “*Modelos para la responsabilidad extendida del productor*” (Lindhqvist y Lidgren, 1990). Posteriormente, el concepto fue revisado y definido como principio ambiental, dándole un matiz legal dentro del marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Lindhqvist (2000: 154) define la REP como “*un principio político para promover mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los sistemas de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil, y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final. Un principio político es la base para elegir la combinación de instrumentos normativos a ser implementados en cada caso en particular. La responsabilidad extendida del productor es implementada a través de instrumentos políticos administrativos, económicos e informativos*”.

El trabajo en la OCDE respecto a la REP se inició en 1994, como parte de las actividades del Grupo sobre Prevención y Control de la Contaminación de la Dirección de Ambiente de dicha organización. Su desarrollo como principio rector constó de tres fases:

> Fase 1 (1994-1995)

Se adoptó la REP como principio básico y como una estrategia clave para lograr la minimización de los residuos.

> Fase 2 (1995-1998)

Se realizaron estudios más a fondo acerca de dos programas de REP aplicados a los embalajes y para desarrollar un reporte marco sobre la REP.

> Fase 3 (1998)

Elaboración y presentación del Manual Guía para los Gobiernos sobre la Responsabilidad Extendida. A la fecha, la REP que se aplica en los países miembros de la OCDE se ha concentrado principalmente en la fase final del ciclo de vida, “*el ‘eslabón más débil’ en la cadena de responsabilidades de la producción*”.

En este sentido, la política de REP se caracteriza, según Lindhqvist, por:

1. El desplazamiento de la responsabilidad (física y/o económica; completa o parcial) hacia el productor, alejándola de la responsabilidad del Estado. Este es un rasgo distintivo de este principio. Mirando a través de la lente del pensamiento de ciclo de vida útil, la REP redefine los productos y sus diseños como recipiente y raíz de los problemas ambientales respectivamente;

2. La provisión de incentivos a los productores para que consideren los aspectos ambientales en el momento del diseño de sus productos (La mejora en los diseños puede ser además dividida en dos categorías: mejoras en el diseño del producto y mejora en los sistemas del producto). La extensión de las responsabilidades de los fabricantes varía según el programa REP, tanto en cuanto a los tipos de responsabilidades como a las actividades de las que se deben encargar.

En un concepto general, hay dos grupos de objetivos en un programa REP:

(1) la mejora en el diseño de los productos y sus sistemas, y

(2) la alta utilización de productos y materiales de calidad a través de la recolección, tratamiento y reutilización o reciclaje (de manera ecológica y socialmente conveniente).

De esta forma, se atiende a los daños ambientales que son definidos en la instancia del diseño del producto, a saber:

- 1) los impactos ocasionados en el ambiente una vez finalizada la vida útil del producto, y
- 2) el daño ocasionado en el entorno por la presión sobre los recursos naturales renovables y no renovables utilizados como materia prima.

Tipos de responsabilidades

Existen diferentes tipos de responsabilidades asignables a los productores bajo la REP, que pueden ser aplicadas agrupadas o individualmente. La tipología clásica de responsabilidades tal y como las introdujera Lindhqvist (1992) incluye:

>> Responsabilidad Legal Implica la responsabilidad por daños probados al medio ambiente causados por el producto en cuestión. El alcance de la responsabilidad legal lo determina la legislación y puede incluir las diferentes etapas del ciclo de vida útil del producto, incluido su uso y disposición final.

>> Responsabilidad económica Significa que el productor cubrirá todos o parte de los costos, por ejemplo, la recolección, reciclaje y disposición final de los productos que fabrica. Estos costos podrían ser pagados directamente por el productor o a través de una tarifa especial.

>> Responsabilidad física Se utiliza para caracterizar los sistemas en los que el fabricante participa activamente en el manejo físico de los productos o de sus efectos. [...]

>> Responsabilidad de informar Implica varios tipos de posibilidades que extienden la

responsabilidad del productor al requerirle que proporcione información sobre las propiedades ambientales de los productos que fabrica (por ejemplo, a los recicladores). *“Debe entenderse la necesidad de especificar la responsabilidad, tanto en términos de quién es responsable y de lo que es responsable”.*

III. ¿Por qué el productor?

La REP se concentra en el productor porque básicamente está orientada a la prevención, aunque en sus inicios se enfoque en la etapa final de la cadena: la gestión de los residuos. Para los fines de la aplicación de la REP, la OCDE define como productor a la(s) entidad(es) con el mayor control sobre las decisiones relacionadas con la selección de los materiales que entran en la composición de los productos y el diseño de éstos.

- > El liderazgo del productor es crítico para el éxito de la política en la materia, ya que éste ocupa una posición clave para influir en los actores que intervienen en la cadena de su producto (importadores, distribuidores, comercializadores al mayoreo y menudeo, consumidores, medios de comunicación, educadores y autoridades gubernamentales).
- > El productor puede influir además en el impacto ambiental de sus productos (adoptando medidas durante su diseño y fabricación), así como corregir las fallas de mercado al respecto.

Los estudios y encuestas realizados en países europeos de la OCDE indicaron que los actores de la cadena de los productos coinciden en identificar a los productores de los mismos como los más indicados para asumir la responsabilidad principal y el liderazgo para implantar los programas para su manejo, por ser éstos los que poseen el conocimiento sobre sus productos, los materiales y procesos que se utilizaron en su fabricación, y por lo tanto, los que pueden incorporar las mejoras en su diseño, composición y procesamiento, para alcanzar los niveles de eficiencia ambiental que buscan lograrse a través de los esquemas de responsabilidad extendida del productor.

Es decir, los productores ocupan una posición ideal para hacer los cambios en sus productos a fin de alcanzar los objetivos de los programas REP y estimular la innovación y rediseño en sus productos, promoviendo la fabricación de productos que generen menos desechos o productos que sean más fáciles de reutilizar o reciclar. De ahí que se identifique al productor como *“la instancia que tiene mayor control sobre las decisiones relacionadas con la selección de los materiales y el diseño de los productos”* y por ende recaiga su responsabilidad. La razón subyacente para que el productor sea responsable de los productos, y especialmente sus impactos ambientales a lo largo de su ciclo de vida, está, sin duda, estrechamente relacionada con las experiencias de nuestra sociedad con las actividades de tratamiento y reciclaje de residuos. Es cada vez más evidente que para asegurar un tratamiento aceptable de los productos desechados de nuestra civilización necesitamos un cambio, no sólo en nuestros procedimientos de tratamiento de residuos, sino más aún en las características de los productos mismos. (Lindhqvist, 2000: 16)

Debe aclararse que, en teoría, la REP apunta al fabricante de un producto en el mercado. Sin embargo, la real cadena de suministro es mucho menos directa y en muchos casos no

es el fabricante quien pone un producto en el mercado. Si bien los detalles y la redacción son diferentes, todas las leyes REP tienen una definición de productor que abarca a los fabricantes y a los importadores de productos que fueron lanzados al mercado nacional por primera vez. La directiva de la Unión Europea, por ejemplo, también contempla los nuevos métodos de venta, como por ejemplo la venta de productos por Internet. La marca final del producto inmediatamente antes de su venta minorista es un criterio clave para identificar al productor responsable (Lindhqvist, 2008: 26).

Es así que en el modelo REP el productor juega un rol fundamental, ya que su liderazgo es crítico para el éxito de la política en la materia. Sin embargo, existe casos en los que, de acuerdo al diseño de un programa de este tipo, no necesariamente el productor es el responsable de todas las actividades o responsabilidades que involucre el sistema en orden al cumplimiento de los objetivos. De hecho, en algunos modelos el productor no está presente en todas y cada una de las etapas del modelo, ya que otro actor relevante estaría en una mejor posición estratégica para cumplir con dicha carga.

De otra parte, y a menudo, no son los productores por sí solos los que asumen las responsabilidades asignadas, sino que lo hacen de manera colectiva. *“Las Organizaciones de Responsabilidad de los Productores (PRO, por sus siglas en inglés), a menudo son creadas como un esfuerzo de cooperación de las industrias para hacer frente colectivamente a la responsabilidad que les cabe a las empresas que las integran, en cual a cumplir sus obligaciones de REP”* (Garcés y Silva, s/d).

No obstante, la mayor eficiencia de la REP radica en la Responsabilidad Individual del Productor (RIP). La RIP existe allí donde un productor individual es responsable de la adecuada gestión de sus propios productos. La RIP es conveniente, al menos para los productos nuevos, ya que la responsabilidad de cada productor se relacionará con las características de sus propios productos y sistemas. Cuanto más se acerque la REP a la RIP más eficiente será el sistema.

IV. Principios base de la REP

La REP se apoya en tres pilares básicos: el principio “contaminador pagador”, el principio preventivo y la concepción del “ciclo de vida” de los productos.

>> Contaminador pagador Es un principio que fue apoyado por la Organización de Naciones Unidas en 1972 y posteriormente por la OCDE en 1985. Se refiere a reparar el daño producido, pero va más allá, pues implica la integración de los costos ambientales y económicos en los procesos productivos y en el diseño de las instalaciones potencialmente contaminantes, denotando los aspectos económicos del control de la contaminación. La fundamentación de este principio es que el aprovechamiento de los bienes comunes, como bienes libres desde el punto de vista de su utilización y gratuitos en cuanto a su costo de uso o explotación, ha conducido a un creciente deterioro de la calidad del medio ambiente.

Para el Consejo de las Comunidades Europeas el principio “contaminador pagador” o “quien contamina, paga” significa que *“las personas físicas o jurídicas, sean de derecho público o privado, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con el fin de cumplir las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o, en caso de que no existan estos objetivos, con el fin de cumplir las normas y medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos”* (Valenzuela, 1991: 77). Es el reflejo de la responsabilidad ambiental asumida por el contaminador, con la exigencia de medidas necesarias previas. Su configuración legal ha sido elaborada por la jurisprudencia comunitaria y de los Estados miembros desde etapas muy tempranas (Loperena Rota, 1998: 64).

En nuestro país, el artículo 41 de la Constitución Nacional establece la obligación prioritaria de recomponer el daño ambiental generado. El concepto de daño ambiental tiene alguna particularidad probablemente con respecto a la noción de daño que se maneja habitualmente a través del Código Civil. Cuando se dice “*prioritariamente*” se está haciendo un señalamiento de ese sentido. La primera prioridad será recomponer el daño volviendo a la situación ex ante, lo que suele ser sumamente difícil y casi todas las veces imposible en materia ambiental. Y aclara que el hecho de dar prioridad a la recomposición de la situación ex ante para recuperar un ámbito absolutamente satisfactorio y ordenado en cuanto a las prioridades, no obsta a que no exista la obligación de resarcir cuando el daño se produzca y no se vuelva al estado de situación previo. La idea es no dar rienda libre al principio contaminador pagador. (Corbatta, s/d).

Es importante señalar que este principio fue interpretado tempranamente como la posibilidad de contaminar que podía concederse a aquel que pagara una tasa por contaminación –lo que se reflejó en muchos casos en derechos de contaminación para el vertido de

efluentes líquidos-, interpretación que, lejos de contribuir a la calidad ambiental, podía implicar un permiso muy negativo para transferir a la sociedad una externalidad por un precio determinado. Lejos de esta interpretación, una concepción más moderna y coherente con el principio de prevención, nos indica que el contaminador-pagador implica la responsabilidad económica de aquel que ha dañado, pero que no queda eximido de la obligación de prevenir antes que remediar, pues la prevención es la base de la responsabilidad legal ambiental.

>> Principio preventivo Los enfoques preventivos para resolver los problemas ambientales se han presentado como ambiental y económicamente beneficiosos desde hace varias décadas. El interés general fue muy limitado a lo largo de los años setenta y ochenta, pero creció durante la década del noventa. El trabajo realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el Programa de Producción Más Limpia, y por muchos otros actores internacionales, nacionales y locales generaron regulaciones y programas específicos a través de los que comenzó gradualmente a cambiar la forma en que las empresas y organizaciones abordan los temas ambientales (Lindhqvist, 2000: 1).

En términos generales, el principio de prevención busca evitar que el ambiente sufra daños posteriores que podrían ser irreversibles o costosos, e implica la adopción de todas las medidas pertinentes en una etapa temprana previa al desarrollo de un proyecto. Se distingue de la precaución porque se concreta en medidas específicas, por ejemplo, solicitar a instalaciones industriales una licencia única para prevenir desde el inicio de una actividad la futura contaminación mediante el establecimiento de límites de emisiones de contaminantes, que sirven de parámetros para autorizar o no el arranque de una actividad valiéndose de un control integrado de todas las emisiones y de un enfoque de conjunto de la contaminación que produce una actividad, proceso o instalación, superando el enfoque sectorial (Domínguez, 2007: 699).

En cuanto a los instrumentos internacionales de contenido ambiental que incluyen al principio de prevención señalamos, entre otros: - Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, Ley 25.278, B.O. 03.08.2000, Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, Ley 23.922, B.O. 24.04.1991, Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos. Ley 25.279, B.O. 04.08.2000 - Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques (MARPOL). Ley 24.089, B.O. del 01.07.1992, Convenio Internacional Sobre Cooperación, Preparación y Lucha Contra la Contaminación por Hidrocarburos, Ley 24.292, B.O. 18.01.1994.

En nuestro país, en el plano normativo se registra la existencia del principio de prevención desde el mismo artículo 41 de la Constitución Nacional, en el que, por un lado, se regla el

derecho de los habitantes a vivir en un ambiente sano y equilibrado al mismo tiempo que se exige el deber de su preservación. Es desde esa norma que surge la obligación legal de evaluar los daños de una actividad previamente a la iniciación de la misma, como también de recomponer el daño ambiental generado. La actividad ambiental, entonces, se centrará en colocar límites en el actuar de los seres humanos para impedir consecuencias no deseadas para el entorno.

De la letra del artículo 41 de la Constitución Nacional, se desprende claramente la necesidad de que el uso que las autoridades hagan de los recursos naturales deberá ser racional, lo que implica la previa evaluación de las actividades que puedan acarrear un perjuicio a los mismos, o al patrimonio natural. Por ello, se debe tener en cuenta la irreversibilidad, la mayoría de las veces, de las consecuencias dañosas para el ambiente que resultan de las actividades humanas, por lo que toda la atención debe estar puesta precisamente en la prevención de esos efectos no queridos de las acciones que hacen al desarrollo. Es decir que se debe trabajar teniendo siempre presente a la variable ambiental. En consecuencia, se debe entender -respecto del artículo 41 - que de él se deriva que la protección debe ser preventiva (Esain, 2004: 4).

Luego, la Ley General del Ambiente 25.675 ha adoptado por su parte una definición del principio de prevención restringida a determinados aspectos, que obliga a que se ataquen las fuentes de polución en sus propias causas, en momento anterior al origen del daño, para poder detener el elemento contaminante de manera previa a la consecución de la alteración introducida sobre el sistema ambiental. En este punto la ley se dirige a un aspecto de la prevención: la corrección en las fuentes (Esain, 2004).

*“Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir”
(Ley 25.675, art. 4)*

Donde el texto del artículo dice que se deben atender las causas y las fuentes en realidad se está incluyendo en la definición de la prevención el subprincipio ambiental de corrección en las fuentes. Con el principio de corrección en la fuente se pretende sustituir las medidas correctoras que se adoptan al final del proceso (end of pipe) por otras que se adopten en la fuente misma, en el origen, cuando no es posible prevenirlas o evitarlas. La corrección en la fuente o la prevención en origen implican la utilización de la tecnología más limpia, es decir, la que produzca menos residuos, sin esperar a que una vez producidas las emisiones se reparen los perjuicios ocasionados (Domínguez, 2007: 698) Conforme este subprincipio, se exigirá que la contaminación se corrija lo más cerca posible de la fuente, ya que cuanto más se aleje de la fuente el sistema correctivo, por su dispersión, se dificultará la corrección. (Esain, 2004)

*“Por ello la prevención en estos términos implicará no sólo actuar antes, sino también sobre los elementos primogénitos que con una mirada de proyección pudieran provocar daño cierto al ambiente”
(Esain 2004: 8)*

Hasta aquí, y si bien el principio preventivo no genera exclusiones, la manera en que los conceptos preventivos se naturalizaron inicialmente, hizo que éste tuviera un enfoque estricto orientado al proceso. El objetivo es mejorar y cambiar los procesos de producción con el fin de minimizar el impacto ambiental de la fabricación. El instrumento principal ha sido el de la evaluación para la minimización de residuos (evaluación de la producción más limpia): un enfoque sistemático para describir los procesos de fabricación e identificar, evaluar e implementar soluciones preventivas (Lindhqvist, 2000: 21).

En nuestro país, por ejemplo, la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos sancionada en 1991 en consonancia con el Convenio de Basilea, regula en esta línea general del enfoque preventivo la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.

>> Ciclo de vida El ciclo de vida de un producto es el conjunto de etapas desde la extracción y procesamiento de sus materias primas, la producción, comercialización, transporte, utilización, hasta la gestión final de sus residuos. El análisis del ciclo de vida es el método más completo para estudiar los impactos ambientales, ya que permite evaluar las cargas ambientales asociadas a un producto o proceso, identificando y cuantificando los recursos materiales y energéticos utilizados y las emisiones al medio ambiente, examinando los efectos producidos. Un estudio del ciclo de vida de un producto considera las etapas de extracción y proceso de materia prima; producción, transporte y distribución; uso, reutilización y mantenimiento; y reciclado y disposición del residuo.

En nuestro país, la Ley 24.051 adoptó el concepto *“de la cuna a la tumba”* para la gestión de los residuos peligrosos. Allí se busca asegurar que estos materiales sean controlados en todas las etapas de su ciclo de vida, desde el momento de su generación hasta su tratamiento, eliminación o disposición final. Este concepto supone que existe –principalmente en el generador– un conocimiento de la naturaleza, la cantidad y la ubicación de los residuos y que éstos son supervisados completamente (Testa, 2018).

V. Los sistemas REP en el mundo

Una encuesta reciente identificó 395 sistemas REP actualmente en funcionamiento en todo el mundo, la mayoría de ellos en los países miembros de la OCDE. La legislación ha sido el motor principal para su implementación, y la mayoría de los sistemas REP son obligatorios en lugar de voluntarios. Los productos eléctricos y electrónicos pequeños son los más cubiertos por los sistemas REP (35%), seguidos de envases y embalajes (17%), neumáticos (17%), vehículos/baterías de automóviles (11%) y otros productos (20%). (Kaffine and O'Reilly, 2015). Mientras que en algunos casos las empresas han establecido sus propios sistemas individuales, en la mayoría de los casos los productores han establecido sistemas colectivos de REP administrados por las PRO. (OCDE, 2018)

Las diferentes concepciones de la REP y la administración del producto (PS, por sus siglas en inglés) han tendido a producir debates políticos prolongados y probablemente han afectado el diseño de las políticas bajo este principio (Tasaki, Tojo, and Lindhqvist, 2019). Un trabajo reciente confirmó la existencia de varios patrones entre las percepciones y atributos asignados a la REP en todo el mundo. Con respecto a los objetivos de los sistemas REP, el análisis mostró que en los países de ingresos medios/bajos se otorga más importancia al tratamiento adecuado y a la reducción de residuos; mientras que en los países de Europa, América del Norte, Japón y el resto de Asia existen diferentes visiones, pero principalmente se busca aumentar la recolección y trasladar la responsabilidad a los productores, prestando más atención a la mejora aguas arriba y aguas abajo, es decir, a un mejor diseño y al reciclaje del producto, respectivamente (Tasaki, Tojo y Lindhqvist, 2019).

En la Unión Europea todos los Estados miembro han implementado esquemas de REP en los cuatro flujos de residuos para los cuales las directivas de la UE recomiendan la aplicación de políticas de REP (envases y embalajes, baterías, vehículos fuera de uso (ELV) y equipos eléctricos y electrónicos (RAEE)). Además, varios Estados miembro han establecido planes adicionales para productos que no están abordados directamente en la legislación de la UE, por ejemplo, neumáticos, papel gráfico, aceite y desechos médicos.

En América del Norte, los programas REP de Estados Unidos y Canadá cubren una amplia gama de productos y están diseñados e implementados principalmente a nivel subnacional (es decir, por estados y provincias). El enfoque provincial canadiense impulsó el esquema de responsabilidad colectiva, dirigidos e implementados por los gobiernos provinciales.

En los Estados Unidos, al no existir una ley federal sobre REP, son los Estados individuales los que han desarrollado e implementado sus propias políticas. Entre 1991 y 2011 se promulgaron más de 70 leyes REP que, en general requieren que los fabricantes implementen programas de gestión, aunque sin especificar objetivos de reciclaje.

En América Latina y el Caribe (ALyC), varios países, incluidos los miembros de la OCDE, Chile, México, y Colombia, así como Brasil y Argentina², han implementado sus primeros

² Para la gestión de envases y residuos de envases fitosanitarios.

esquemas de REP en los últimos años, en particular cubriendo los grandes mercados de desechos electrónicos potencialmente peligrosos (e -residuos). Sin embargo, la mayoría de las políticas de REP en la región se implementan solo parcialmente hasta la fecha y se complementan con iniciativas voluntarias del sector privado.

En Asia la situación de la REP varía considerablemente entre países miembro y no miembro de la OCDE. Las economías industrializadas de la OCDE, como Japón y la República de Corea, ya cuentan con esquemas y regulaciones de REP bien establecidas sobre las principales corrientes de desechos, respaldadas por un marco sólido de aplicación y monitoreo. Algunas economías emergentes con un rápido crecimiento en los últimos años, como la República Popular de China (RPC), India e Indonesia han comenzado a desarrollar programas REP, a pesar de que, en general, aún no se han implementado por completo.

Malasia y Tailandia también se están embarcando en el camino hacia la REP para los desechos electrónicos, aunque estas iniciativas generalmente se basan en la participación voluntaria de los productores.

En África, la REP y las políticas de gestión de residuos en general permanecen en una etapa menos avanzada, con la excepción de Sudáfrica. En este país se introdujo una amplia ley de gestión de residuos en 2009, que faculta al ministro de medio ambiente para exigir medidas REP producto por producto. Aunque estas iniciativas han sido impulsadas principalmente por la industria, el gobierno ha intervenido mediante la promulgación de regulaciones para garantizar su cumplimiento. (OCDE, 2014)

Diferentes esquemas de la REP

Existen varios tipos de esquemas REP, tanto obligatorios como voluntarios, que imponen responsabilidad física/organizativa, financiera o informativa a los productores. El enfoque se implementa a través de una gama de diferentes instrumentos administrativos, económicos e informativos, como los requisitos de devolución o los sistemas de reembolso de depósitos o las tarifas anticipadas (Kaffine y O'Reilly, 2015).

La responsabilidad impuesta puede ser individual, donde un productor asume la responsabilidad de sus propios productos, o colectiva, donde los productores del mismo grupo de productos pagan una tarifa variable, a menudo basada en la cantidad de producto que ponen en el mercado, o una tarifa fija por participar en una Organización de Responsabilidad del Productor (PRO). Una PRO generalmente es creada por los productores y asume la responsabilidad de las prácticas de recuperación y reciclaje de sus productores miembros (Bio Intelligence Service, 2015).

Esquemas REP

En todo el mundo, el enfoque más común es el de devolución -en diversas formas y con diferentes requerimientos-, representando un 72% de todos los esquemas; mientras que las tarifas de eliminación anticipada (ADF, por sus siglas en inglés) representan el 16% y los esquemas de reembolso de depósitos (DRS, por sus siglas en inglés) representan el 11%, y un 1% de otros (Kaffine y O'Reilly, 2015).

>> Los requisitos de devolución de productos Generalmente implican establecer objetivos de reciclaje y recolección obligatorios o voluntarios para productos o materiales específicos, y asignar responsabilidades a los productores o minoristas para la gestión del final de la vida útil buscando alcanzar estos objetivos. Las políticas de devolución requieren que el productor o minorista recoja el producto en la etapa posterior al consumo. Este objetivo se puede lograr a través de incentivos para que los consumidores lleven el producto usado al punto de venta. En algunos casos, la devolución del producto se organiza de empresa a empresa. (OCDE, 2014; Watkins et al., 2017)

>> Instrumentos económicos y de mercado Incluyen medidas tales como esquemas de depósito-reembolso, tarifas de eliminación avanzada (ADF), impuestos a materiales y combinación de impuestos/subsidios (UCTS) que incentivan al productor a cumplir con REP. (OCDE, 2014) Los más aplicados son los dos primeros:

> Las tarifas de disposición anticipada (ADF): Son tarifas para productos individuales que se aplican en el punto de compra, según los costos estimados de la recolección y el tratamiento. Las tarifas pueden utilizarse para financiar la gestión del final de la vida útil de los productos en cuestión (OCDE, 2016).

> Los sistemas de reembolso de depósitos (DRS): Agregan un recargo en productos individuales en el punto de compra. La tarifa completa, o una parte, es reembolsable cuando el producto usado se devuelve al punto de venta o en sitios específicos de gestión de residuos. El objetivo es fomentar la devolución o el producto usado en lugar de cubrir los costos. El DRS puede existir como sistemas voluntarios o como parte de obligaciones legales sobre los productores (Watkins et al., 2017).

>> Regulaciones y estándares de desempeño como lo de mínimo contenido reciclado. Las normas pueden ser obligatorias o aplicadas por las propias industrias a través de programas voluntarios.

>> Acompañamiento mediante instrumentos basados en información. Estas políticas tienen como objetivo apoyar indirectamente los programas REP mediante la sensibilización del público. Las medidas pueden incluir: imponer requisitos de información a los productores, como informes, etiquetado de productos y componentes; comunicar a los

consumidores sobre la responsabilidad del productor y la separación de residuos e informar a los recicladores sobre los materiales utilizados en los productos. (OCDE, 2014)

Esquemas de las PRO

El tipo de tareas y responsabilidad de las PRO también varía. En algunos casos, solo existe una responsabilidad financiera (simple), es decir, las tarifas pagadas por los productores a su PRO se utilizan para proporcionar los medios financieros para configurar la recolección y el tratamiento de los residuos de envases. El esquema belga VAL-I-PAC para envases industriales y el sistema británico de certificaciones electrónicas de recuperación de residuos de envases (ePRN) y certificaciones de recuperación de exportaciones de residuos de envases (ePERN) son ejemplos de responsabilidad financiera simple.

Por otro lado, el esquema checo EKO-KOM, el holandés Waste Fund Packaging PRO y el esquema francés CITEO ejercen su responsabilidad financiera a través de contratos de reembolso directo con municipios y/o plantas de clasificación. Lo mismo ocurre con los regímenes en España, Austria y Suecia. Bajo otros esquemas, las PRO tienen una responsabilidad operativa parcial o total, es decir, son directamente responsables de los esquemas de devolución y el procesamiento de residuos. Los ejemplos incluyen el esquema belga FOST-PLUS para envases domésticos que tiene una responsabilidad operativa parcial, mientras que el esquema ARA austríaco y los esquemas alemanes tienen la responsabilidad operativa total (Watkins et al., 2017)

En Japón, la *"Ley de Reciclaje de Empaques"* define claramente los roles y responsabilidades de cada parte interesada: los consumidores tienen la responsabilidad de clasificar sus desechos, los municipios se hacen cargo de la recolección clasificada y los productores manejan el reciclaje. En Alemania, el papel de los municipios difiere para los esquemas de la REP en RAEE, en el que la responsabilidad es compartida, ya que los productores manejan los RAEE recolectados por los municipios, y en los envases; baterías y ELV la responsabilidad total es del productor. (OCDE, 2014)

VI. Presentación de caso: el Reino Unido

Desde la introducción del enfoque REP en Europa a principios de la década de 1990, y en particular en los últimos 15 años, su uso se ha extendido a cerca de 400 esquemas REP actualmente vigentes a nivel mundial, la mayoría de ellos en países de la OCDE (OCDE, 2016).

Veintiséis de los 28 Estados miembros de la UE tienen algún tipo de REP para residuos de envases, según lo recomendado por la Directiva de envases y residuos de envases. Muchos de estos esquemas se implementaron en la década de 1990 (en Alemania el primero, seguido de Francia, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Suecia, España, Portugal, Hungría, Finlandia, Irlanda y el Reino Unido), y otros se implementaron a principios de los años 2000 (Comisión Europea, 2014).

Los esquemas de REP existentes en Europa se implementan utilizando una variedad de instrumentos diferentes, e incluso en el mismo país pueden variar de acuerdo a la corriente de residuos a la que se aplica.

En este reporte se presentará una aproximación al modelo de gestión de envases y embalajes (packaging) aplicado en el Reino Unido, esquema que ha entrado en evaluación este año para incorporar mejoras. Para ello, el gobierno británico ha abierto a una consulta pública de la que espera obtener información para avanzar en la adecuación del esquema REP en un nuevo contexto local y global.

El contenido de este apartado surge del **Taller: “La Responsabilidad Extendida del Productor para la Gestión de Envases y Embalajes”** a cargo de Christopher Grove Senior, dictado el día 1ero de octubre de 2019 en la Ciudad de Buenos Aires. Grove es Asesor Senior en la Oficina Central del Equipo de Regulación de Residuos de la Agencia Ambiental, agencia ejecutiva de DEFRA (Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, por sus siglas en inglés) del Reino Unido. En los últimos diez años ha trabajado en la Agencia especialmente en regulaciones de Responsabilidad Extendida del Productor para Envases y embalajes, RAEE -Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos- y Pilas y baterías. La Agencia Ambiental es una de las cuatro agencias reguladoras en el Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte).

La presentación se estructura en cuatro ejes temáticos que cuentan con preguntas guías que ayudaran a abordar la complejidad del sistema de manera más clara. En el Anexo II se podrán encontrar las filmas de la charla brindada por el Sr. Grove en Buenos Aires.

Esquema REP para envases y embalajes en el Reino Unido

1º primer eje: tasa y/o contribución dineraria por envase.

- > ¿A qué actor se define como productor?
- > ¿Cómo se aplica la tasa/contribución dineraria en el Reino Unido y otras experiencias europeas? ¿Es lo mismo para todos los envases y embalajes?
- > ¿Se discriminan los envases por su diseño, materiales, reciclabilidad, porcentaje de materia prima reciclable?
- > ¿En qué momento de la cadena se aplica la tasa? ¿La empresa envasadora? ¿El fabricante del envase? ¿El comerciante?
- > ¿La tasa es recaudada por un fondo privado, público o público-privado?

DEFINICIÓN DE PRODUCTOR. Se define productor a todo aquel actor que coloca un producto en el mercado, puede ser una botella u otro tipo de envase.

DEFINICIÓN DE TASA O CONTRIBUCIÓN DINERARIA. En el Reino Unido no se grava con un impuesto en el sentido tradicional del término. Sino que se establece una meta anual de reciclado a los productores que deben cumplir.

TIPO DE RESPONSABILIDAD. Se establece la “responsabilidad compartida” para toda la cadena de producción, pero con un porcentaje diferencial entre los cuatro actores de la cadena completa: los fabricantes de materias primas, los productores de envases y embalajes, los envasadores y los vendedores. La mayor responsabilidad recae en los dos últimos actores de la cadena.

FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA. Como se señaló, el sistema de implementación de la REP se basa en fijar a los productores metas anuales de reciclado, es decir, la regulación legal se maneja a través de metas y toneladas recicladas que cada productor debe alcanzar cada año. Una vez que se ha establecido esa meta, los productores deben pagar por el reciclado a un reciclador que entrega a cambio lo que se denominan certificados Packaging Recycling Note (PRN, por sus siglas en inglés) o Certificado de Reciclado de Envases y Embalajes. Los certificados son una prueba del reciclado, y reflejan, por ejemplo, si se recicló por 10 toneladas o por 100 toneladas.

MODELO DE ENFOQUE COMPETITIVO. El precio de los certificados PRN varía de acuerdo a las fluctuaciones del mercado. Ese precio refleja los diferentes costos individuales de la cadena de reciclado (recolección, reciclado, transporte, etc.) que permiten que un residuo de envases vaya a una planta de reciclado y se transforme en un pellet o en el caso del acero en un lingote.

Los certificados PRN funcionan según la lógica del mercado: cuantos más recicladores haya, más certificados disponibles y, por tanto, disminuyen los precios de los certificados y aumenta la cantidad de productores interesados en conseguirlos. Por el contrario, si hay menos certificados el precio aumenta. Se fomenta la competencia entre los productores para obtener el certificado. Existen unos 60.000 productores de envases que están sometidos a las obligaciones de reciclaje individual. Pero hay esquemas colectivos de cumplimiento (compliance scheme), es decir, grupos o tipos de asociación sobre los cuales recae la obligación, ya que representan a los productores y gestionan la obligación. Existen 48 esquemas de cumplimiento para envases y embalajes. Estos esquemas permiten la competitividad del mercado; los costos de administración pueden variar de acuerdo a la cantidad de miembros que tengan o que deseen tener.

Son los recicladores los que definen los costos del reciclado. En el Reino Unido existen para todos los materiales 168 recicladores y 190 actores que exportan los residuos. Un exportador tiene que tener en cuenta el costo del transporte, terrestre y en un buque para China o Indonesia, y eso determina el precio de los certificados. Los productores deben esforzarse por obtener el costo más bajo. Los recicladores negocian, por ejemplo, con las autoridades locales y municipales para comprar y tener stock disponible y eso hace fluctuar el precio, que cambia a veces mensualmente, a veces semanalmente. Influye el costo de tener stock, el costo del transporte y si un actor recicla a un costo un 20% superior al de otro no va a tener mercado. Eso obliga a los recicladores a mantenerse siempre competitivos y hace que el sistema sea muy eficiente. A su vez, se traduce en un beneficio para el productor que está obligado a cumplir con la meta, pero a su vez tiene garantizada la posibilidad de comprar los certificados a menor precio y así poder cumplir con sus metas de reciclado.

Por otro lado, los recicladores deben estar autorizados por las autoridades, funcionan con una especie de licencia o permiso otorgado por el gobierno. Esa licencia les permite emitir esos certificados negociables. Desde la autoridad reguladora, es decir, la Agencia Ambiental, se efectúan auditorías a los recicladores para corroborar que estén reciclando la misma cantidad que figura en los certificados que otorgan. A su vez, los recicladores tienen que informar de forma trimestral al gobierno los certificados que emiten y las cantidades que se reciclan.

Los certificados se controlan a través de una plataforma online dado que son digitales, se emiten a través de un sistema online, lo que permite hacer el seguimiento de donde se emitió y hacia dónde va.

El aporte del productor al sistema se limita a la compra de los certificados PRN, los que garantizan al gobierno que se ha recuperado cierta cantidad o toneladas de residuos y se ha cumplido con la meta establecida. Y así se evidencia si el productor está cumpliendo.

COSTOS DEL SISTEMA. El sistema REP establece metas globales para diferentes corrientes: plásticos, vidrio, papel, etc. En el caso de los envases y embalajes, la meta global anual es 7.600.000 toneladas, y el costo que representa para los productores es de unos USD 225.000.000 (£180.000.000). Ese es el total que ingresa al sistema de reciclado, a las plantas de reciclado y para la obtención de los certificados a PRN.

El gobierno no obliga a los recicladores a invertir el dinero en algo en particular, aunque hay ciertas directrices. Los recicladores tienen la posibilidad de hacer con ese dinero lo que quieran o reinvertir en la capacidad de sus plantas o mejorar el sistema de recolección. Si lo mejoran van a tener más capacidad para emitir certificados, sino emitirán menos y será el mercado el que definirá que les conviene según capacidad de ofrecer certificados. No es una posición única, está en la libre elección.

Por otro lado, el gobierno no cuenta con información sobre el costo del tratamiento, sólo de los certificados. Los recicladores fijan el precio de venta de los certificados y es lo que informan, pero el costo en sí corresponde a un acuerdo comercial entre privados.

DIFERENCIAS CON OTROS PAÍSES EUROPEOS. Este sistema de implementación de la REP es exclusivo del Reino Unido, y su base es la Directiva Europea. Los demás 27 países lo implementan través de sistemas diferentes. Por ejemplo, algunos países tienen un sistema de impuesto o precio fijo, que denominan Puntos Verdes. En ese caso, al comprar una caja de cartón se paga un impuesto de 5 o 7 céntimos de euro. Como es un precio fijo, tiene la desventaja de desconocer exactamente cuál va a ser el costo del reciclado al final del año.

ENVASES Y EMBALAJES CONTEMPLADOS. Este esquema contempla todos los tipos de envases y embalajes, sin diferenciar el tipo de envase. Además contempla descuentos para envases retornables, por ejemplo, botellas retornables, pero todos los productos la primera vez que salen al mercado están sujetos a esta obligación de pagar. En el recorrido de un producto, puede salir y volver a entrar en el circuito para un segundo, tercer, cuarto o quinto uso, y ya después del primero no están sujetos a esta obligación.

INCORPORACIÓN DE PORCENTAJE DE PLÁSTICOS RECICLADOS. En la actualidad no es obligatorio utilizar un determinado porcentaje de plástico reciclado; los productores lo pueden usar si quieren, es voluntario. Sin embargo, se está evaluando como parte de la consulta pública exigir un porcentaje mínimo de material reciclado y cargas diferenciales o modulares (modulated fee): para los materiales más difíciles de reciclar el cargo será mayor y a la inversa, menor para los que son más fáciles de reciclar. Así se interviene en mejoras en el proceso de producción. Un ejemplo de envase difícil de reciclar es el tetrapack o la combinación de plástico con aluminio. Si tienen que pagar más caro por ello, es una forma de sacarlos del mercado.

MOMENTO DE LA CADENA EN EL QUE SE APLICA LA CONTRIBUCIÓN DINERARIA.

El sistema está dividido en cuatro grupos principales: el fabricante de la materia prima, el que la convierte, es decir el que fabrica un producto a partir de una materia prima, el envasador, por ejemplo, de una bebida y por último el vendedor. Es un sistema complejo, pero es el que se acordó en su momento con la industria para que se establecieran todos estos puntos de responsabilidad, con ventajas y desventajas. Hoy se analiza pasar a un único punto de responsabilidad que, probablemente, será quien envasa.

2º segundo eje: Sistemas Integrales de gestión de envases y embalajes.

- > ¿Los Sistemas Integrales de Gestión -SIG- se realizan de forma colectiva y/o individual por parte de las empresas?
- > ¿Las empresas transfieren la tasa a un contratista privado, al gobierno municipal para la recolección de RSU, u a otro actor?
- > ¿De dónde proviene el material a reciclar?

TIPO DE SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN -SIG-. El sistema en el Reino Unido es colectivo, los productores no implementan un sistema de responsabilidad individual. Se determina una meta individual según el tipo de productor, pero no están obligados a reciclar sus materiales específicamente. Sólo están obligados a obtener un certificado PRN por material reciclado de envases de cualquier tipo.

Existe un conjunto de reglamentaciones que establecen las exigencias y las obligaciones. La Agencia Ambiental como autoridad reguladora puede tomar medidas como imponer multas o procesarlos directamente e iniciar acciones legales. No han tenido esa experiencia con envases, pero sí con RAEE: les retiran la aprobación, no pudieron seguir operando y los sancionaron con una multa de £50.000, es decir, cerraron la empresa porque no respetaba la meta. Además, si un productor falla, la autoridad reguladora puede accionar contra el esquema de cumplimiento (compliance scheme) que lo representa y no contra los productores directamente.

Una de las debilidades del sistema normativo es que en los últimos 20 años se ha centrado quizás demasiado en aspectos relacionados al reciclado y menos en lograr mejoras en el diseño de los envases que apunten a su reducción. Existe legislación que incluye dos puntos. Uno utilizar una cantidad mínima de embalajes para embalar cada producto y otro en base al ecodiseño para no usar embalajes con contenido o impacto de sustancias peligrosas. Pero esa legislación no está bien regulada ya que establece que las autoridades locales deben regularlo, y éstas están muy ocupadas con otras prioridades.

Hoy el gobierno británico no se está ocupando de regular esos temas, pero en el marco de la economía circular se va a revisar la legislación. A modo de ejemplo, recientemente se conoció una iniciativa de la Unión Europea (a pesar del Brexit, para comerciar con Unión el

Reino Unido deberá cumplir con ciertos requisitos para poder comerciar), que exige que los lavarropas sean más fácilmente reparables por el problema de la obsolescencia a los 5 años que impide que se puedan reparar.

Con respecto al ecodiseño, hasta ahora no ha sido tenido en cuenta suficientemente. Además, dado que el sistema REP está basado en el peso, cuantos más envases se colocan en el mercado mayor es la obligación de reciclado. Por ese motivo, por ejemplo, algunas botellas de vino o de cerveza se están comercializando con el vidrio más delgado y, por tanto, más livianas y representan así menores obligaciones de reciclado. Es decir, se han producido algunos cambios, pero no tan considerables como habíamos esperado.

En cuanto a envases retornables, hace 5 o 10 años era más difícil encontrarlos ya que se producían basados en el uso único. Ahora han invertido en envases retornables y se está pasando al uso de embalajes retornables que van pasando por todos los puntos y vuelven al origen.

TRANSFERENCIA DE LA CONTRIBUCIÓN DINERARIA. Las empresas transfieren la tasa a un contratista privado. Se trata de una transacción única entre el productor o representante de un sistema de cumplimiento y el reciclador. El reciclador utiliza el dinero para lo que considere necesario, ya sea mejorar sus instalaciones, el proceso de reciclaje en sí, el procesamiento, etc., todo ese proceso está incluido en un precio único.

Esta transacción que se realiza entre el productor y el reciclador le permite a este último obtener ganancias a través de la venta de los certificados PRN. El sistema no obliga a los recicladores a ser parte del sistema, es un arreglo voluntario, pueden actuar por fuera, pero deben registrarse y someterse a la autoridad de control para tener acceso al fondo de USD 225.000.000. Ese es el incentivo de los recicladores para formar parte del sistema.

Se espera que los fondos que reciben los recicladores sean invertidos en mejorar el negocio, ya sea comprando stock, mejorando el esquema de recolección o negociando con las autoridades locales para comprar los materiales resultantes de la recolección. Es allí donde los recicladores tienen una ventaja en el mercado. No están obligados por ley a invertir de determinada manera, aunque siempre la intención es mejorar el negocio.

PROVENIENCIA DEL MATERIAL RECICLABLE. En su mayoría, el material proviene de las autoridades locales o municipales y de la recolección domiciliaria. También puede provenir de comercios minoristas o incluso los actores pueden tener sus propios sistemas para obtener el material, dado que es un sistema basado en el libre comercio.

En el Reino Unido cada hogar tiene 3 cestos, uno para secos, otro para alimentos y restos del jardín y otro negro para basura que se envía a incineración o disposición. Las autoridades locales o municipales se financian a través de dos fuentes. Una es un impuesto anual

que pagan los ciudadanos, que incluye policía, bomberos, la recolección, la educación, etc. y otra fuente de financiación es si venden los residuos a los recicladores. Una vez más, a los recicladores les conviene tener stock para poder hacer frente a la necesidad de los productores que son los sujetos obligados por las metas y necesitan conseguir los certificados. Así se alimenta todo el sistema. Los recicladores pueden ayudar al negocio e invertir en mejores sistemas para reciclar o pueden usar ese dinero para comprar más stock a las autoridades.

Un tema que la consulta pública está tratando de cambiar es trasladar este costo al productor porque esos USD 225.000.000 que se invierten hoy se van a transformar en USD 1.000.000.000 en los próximos años.

AMPLIACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS PRODUCTORES. Con respecto al futuro, como parte del paquete de economía circular, la Unión Europea está fomentando y exigiendo que se incorpore como parte del sistema REP el concepto de recuperación total del costo neto por parte de los productores (full net cost recovery placed on producers). Hoy los ciudadanos en el Reino Unido pagan un impuesto local anual por recolección de residuos a las autoridades locales, que representan unos £ 800.000.000. Esos costos bajo el concepto de costo neto total (full net cost recovery) se transferirían al productor. En la consulta se está evaluando de qué manera los productores van a reembolsar a las autoridades municipales.

3° tercer eje: metas de recuperación de envases.

- > ¿Se aplican metas de recuperación de envases en el Reino Unido? Diferencias con otros países
- > ¿Se establecieron metas para diferentes categorías (plástico, vidrio, tetra)?
- > ¿Cómo se definieron esas metas?
- > ¿Qué tipo de tratamiento incluyen?

DEFINICIÓN DE METAS DE RECUPERACIÓN. La Directiva Europea de envases y embalajes determina metas; cada país debe aplicar la Directiva y las metas de acuerdo al sistema que considere más conveniente. La Directiva establece un mínimo que todos los miembros deben alcanzar y en el caso de envases y embalajes, la meta mínima es de un 60% de recuperación.

Algunos Estados miembros han superado el mínimo, incluyendo el Reino Unido, y por tanto están por encima del promedio europeo. En el Reino Unido el objetivo es lograr una mejora continua dentro de lo que es posible, es decir, cómo se empujan los límites hacia lo que es posible sin llegar a un punto que no sea alcanzable. Se busca encontrar el balance entre lo que la industria puede alcanzar de reciclado. Se evalúa con la industria de acuerdo a lo que es alcanzable a través de un proceso de consulta, de investigación, de recopilación

ción de datos. Por ejemplo, se tiene en cuenta si la meta es fácil de alcanzar y se establece entonces una mejora de un 0.2% para el año siguiente.

Este punto es importante porque, por ejemplo, la Directiva Europea establecía un porcentaje de reciclaje de aluminio del 90/92% y eso generó mucho malestar en industria británica porque afirmaba que no era una meta alcanzable teniendo en cuenta que los tetrapacks contienen mucho aluminio y son difíciles técnica y tecnológicamente de recuperar.

TIPOS DE METAS DE RECUPERACIÓN. En la placa se desglosan las metas del Reino Unido para 2019 para diferentes corrientes como papel, vidrio, aluminio, etc. Se fijan con al menos tres o cuatro años de anticipación, salvo para el plástico que se determinan anualmente, con uno o dos puntos porcentuales.

Papel	73%
Vidrio	79%
Aluminio	61%
Acero	82%
Plástico	55%
Madera	43%

CÁLCULO DE LAS METAS. En base a la responsabilidad compartida, se puede tomar como ejemplo: a un vendedor de cajas de cartón le corresponde un 48% de la responsabilidad, si va a colocar en el mercado 100 toneladas se hace el cálculo de 100×48 y se aplica la meta de reciclado de papel, es decir, 100%. Y la cifra que arroja es la cantidad que deben obtener de certificados PRN. Al fabricante de la materia prima le corresponde un 6%, al que la convierte un 9%, al que la llena el 37% y al que la vende el 48%.

El sistema de REP en el Reino Unido tiene el acento puesto en los productores, que tienen que inscribirse en un registro: se abre anualmente y todos los años en el mes de abril deben informar las cantidades exactas y por tipo de material que han colocado en el mercado el año anterior. El registro cierra en diciembre y desde enero hasta abril pueden hacer los cálculos. Los informes que presentan son detallados, con nombre de la empresa, rubro, tipo de material y toda una serie de detalles.

Un punto a destacar > La inscripción en el registro representa un desafío para los productores, especialmente minoristas o los supermercados que llevan sus cómputos de ventas en unidades o paquetes de galletitas o cantidad de botellas, por ejemplo, porque el sistema exige que lo informen en toneladas. Para eso existen terceros especialistas en hacer estas conversiones que contratan para poder informar estas cantidades en toneladas.

El tema del registro de los productores es complejo, porque por la responsabilidad com-

partida tienen que declarar todas las actividades. Si se toma el ejemplo de un supermercado, la actividad principal es venta, pero también pueden tener actividades de envasado (fabrican y envasan pizzas o pan en caja de cartón) y tienen que informar y declarar como envasador y por cada actividad. Si tienen tareas de conversión tienen que presentar informe para cada una de las distintas actividades al igual que actividades de importación si traen materiales del exterior. La Agencia Ambiental tiene tablas muy precisas para las distintas actividades que tienen que completar en detalle.

Un desafío para mencionar son las ventas online a través de empresas como Amazon, Ebay, Alibaba. La idea de productor en el Reino Unido implica que tiene presencia física y un domicilio al cual se pueden cursar notificaciones, pero en el caso de las empresas de venta online no hay una presencia física. Existe un creciente problema, dado que llegan muchos productos que generan basura por la cual nadie se hace responsable. La Agencia Ambiental está tratando de negociar con Amazon y Ebay para que no vendan a compradores que no estén registrados. Por ahora el sistema de registro es voluntario, pero si no tienen resultados, van a reglamentarlo y hacerlo obligatorio.

RECICLADO Y VALORIZACIÓN. En el Reino Unido el reciclado se mide de diferentes formas, por ejemplo, en el caso de la extrusión se mide en la puerta porque se reconoce que va a haber pérdidas de producción. Por ejemplo, si ingresan 100 toneladas lo más probable es que se obtengan 95 de material recuperado, y por ello se emite el certificado PRN en ese punto. En el caso de la extrusión el costo es hasta la extrusión y todos los costos previos del proceso los paga la empresa que se dedica a eso. Esos costos previos pueden variar e influyen en el certificado PRN: si hay costos altos de transporte, va a impactar sobre el costo y lo paga el actor a cargo del proceso de extrusión.

Con respecto a los compuestos, hasta ahora el sistema británico adoptó una mirada más holística para la totalidad de plástico, metal y vidrio. Con la consulta pública se busca ser más precisos y por ello plantean tarifa, tasa o carga modular. Por ejemplo, para desincentivar el uso de algunos compuestos salvo, por ejemplo, en casos específicos como en conservación de alimentos que de todos modos tendrán que pagar un cargo más alto. En el futuro, los plásticos se analizarán no desde la perspectiva de la totalidad, pero si desde cada componente, y aplicarán los cargos para poder diferenciar de acuerdo a las dificultades de reciclado y así establecer un incentivo económico para que se deje de usar el que sea más complicado de reciclar.

Una vez que el plástico se transformó en un pellet a través de un proceso de extrusión, si ese pellet se utiliza para marcos de ventanas o botellas o para embalar no lo toman en cuenta. Algunas empresas tienen el sistema de producción continuo y transforman directamente en pellet para embalajes. El gobierno solo se centra simplemente en si se recicla. El enfoque es bastante simplista y actualmente están enfrentando algunos desafíos, por ejemplo, los procesos químicos por los cuales se puede volver a obtener petróleo de un

residuo. La pregunta es si se va a considerar reciclado o no.

Con respecto a la recuperación térmica o incineración se considera, pero sólo como recuperación general. Si se analiza en detalle las metas, existe una meta general de recuperación y otra meta de reciclado específico por material. Si se envían envases a incineración tienen que ser incineración con algún tipo de recuperación energética incorporada (dado que algunas plantas no tienen instalaciones para hacerlo y no cuenta en la meta de recuperación). Si son enviados a una planta con recuperación energética cuenta como recuperación general no como parte de la meta de reciclado. Para resumir, hay una meta de recuperación general y otra de reciclado por material específico.

4° cuarto eje: consulta pública en el Reino Unido sobre reformas en las leyes de gestión de envases en base a REP

- > Detalles sobre la consulta del gobierno del Reino Unido para envases y embalajes de plástico, objetivos y qué artículos fueron abordados.
- > ¿Por qué se realiza la consulta?

REFORMA DE LA REP PARA ENVASES Y EMBALAJES. El gobierno británico busca mejorar el sistema, la calidad de los residuos -así son más fáciles de reintegrar al circuito del reciclado-, reducir la contaminación y responder a las necesidades de la economía circular. El costo neto total (full net cost recovery) debería ser transferido y asumido por los productores y para ello es necesario diferenciar los envases y embalajes domiciliarios y no domiciliarios o de un lugar comercial. Por el momento se definen sólo envases y embalajes y los productores puede cumplir las metas de reciclado de cualquier fuente. En el futuro busca estar en condiciones de clasificarlos claramente para saber dónde va la reinversión de lo que se obtiene de los residuos domiciliarios.

Las autoridades locales y municipales se hacen cargo de la recolección domiciliaria a un costo de £800.000.000. Ese costo se trasladará en el futuro a los productores -que pagarán el costo total neto (full net cost), por lo cual pasarán a pagar de los actuales £200.000.000 a £1.000.000.000 millones.

Otro punto importante es controlar mejor las exportaciones, dado que muchas veces los residuos que se exportan son de mala calidad y reciben reclamos de otros países, por ejemplo, China.

También se busca reducir el fraude para evitar que los recicladores emitan certificados por cantidades que no están reciclando. Por último, se buscará aumentar las metas para 2025 y 2030, basándose en el paquete de economía circular de la Unión Europea.

INCORPORACIÓN DEL SISTEMA DE DEPÓSITO, DEVOLUCIÓN Y RETORNO (DRS, por sus siglas en inglés). El gobierno del Reino Unido considera que su incorporación va a contribuir a aumentar los porcentajes de reciclado de envases de bebidas y a reducir la cantidad de basura en las calles, dado que se evita que aquellas personas que toman bebidas en la calle tiren las botellas.

El sistema plantea varios desafíos. El primero es cómo va a funcionar con la REP, cómo se requerirá que los productores financien el sistema y cómo se contabilizará el reciclado, dado que existe el riesgo de cómputo doble (contar residuos por el lado del sistema DRS y por el otro como parte de la REP).

El segundo desafío con este sistema en el Reino Unido es lograr un sistema para las cuatro naciones -Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales- dado que la Directiva Europea exige que se implemente, pero cada país tiene la libertad de hacerlo según propia decisión.

Por ejemplo, Inglaterra está incluyendo el tema del DRS en la consulta pública, pero Escocia ya lo consultó y lo está implementando. Por ello es necesario generar un sistema general para todo el Reino Unido para evitar que cada uno se mueva en diferentes direcciones. Se puede clarificar con un ejemplo burdo: puede pasar que se genere un desequilibrio si la gente llena el auto de botellas y va a Escocia a cobrar el retorno.

Sobre otros temas todavía no tienen respuesta ni definiciones. En primer lugar, qué bebidas van a estar sujetas a este sistema, si van a ser todas o, por ejemplo, las que se consideran "*para el camino*" o de consumo en la calle, ya que son los envases que pueden terminar ensuciando en la calle.

Un segundo punto es qué tipo de botellas se van a considerar, si van a ser solo las botellas de plástico o las de vidrio también, o si se incluyen las de cartón también. La diferencia se ve clara cuando una persona va al supermercado y compra botellas que terminan como residuos domiciliarios a diferencia de lo se compra en el quiosco o en la calle.

El objetivo sería implementar el sistema DRS en todo el Reino Unido, pero a diferencia de los otros sistemas, no va a ser competitivo. En este caso sería un solo sistema encargado de la gestión de los depósitos que se haría cargo también de las "*expendedoras inversas*", máquina de devolución o retorno. Se va a requerir una inversión enorme en este tipo de máquinas y también habrá que decidir qué pasa con el vidrio ya que según como sea la máquina el vidrio se puede romper.

También se está definiendo cuál sería la ubicación de estas "*expendedoras inversas*", si habría una para determinada cantidad de gente o a qué distancias. Si considera una distancia inferior a 2 km la inversión que hay que hacer es muy grande.

IMPUESTO AL PLÁSTICO. Se está debatiendo con la industria un impuesto que va a gravar al plástico si el contenido de plástico reciclado es inferior al 30%. El año próximo será convocará a una consulta técnica para evaluar cuál sería el monto del gravamen.

En principio es una iniciativa del gobierno británico para reducir los graves impactos de la contaminación de los plásticos en los océanos. La idea dominante en el Reino Unido es reducir el uso del plástico en general. Eso incluye también un cargo por las bolsas plásticas de un solo uso y los sorbetes. También se prohibió la incorporación de microperlas en champús y acondicionadores y demás artículos de higiene personal. Hay un interés tanto político como de los consumidores británicos en reducir el uso de los plásticos.

Uno de los puntos importantes que no está definido aún es cómo se va a aplicar este impuesto a los embalajes importados que contengan menos del 30% de reciclado. Para el caso de los productores nacionales la situación es clara ya que se aplica el impuesto a los que no incorporen 30% de plástico reciclado; pero en el caso de los importados, es necesario revisar todos los envases que ingresan del extranjero y cómo se va a aplicar el impuesto. Una vez que este decidido será tarea de los encargados de impuestos y aduanas, no de la Agencia Ambiental.

Es muy probable que el impuesto se aplique a los productores locales que convierten el plástico, por ejemplo, el pellet en material de embalaje, porque ellos van a poder decidir en qué punto del proceso aplican este 30%.

VII. La gestión de los envases y embalajes en la Argentina. Resumen del estado de situación.

En nuestro país, se estima que los envases representan el 30% de los RSU. En las últimas décadas la obsolescencia programada (fabricar productos con una vida útil cada vez más corta) y los productos de usar y tirar, como envases, embalaje y envoltorios, han crecido en el mercado de forma desmesurada, generando graves impactos ambientales, que se evidencian en las cifras exorbitantes del crecimiento de los residuos. Esta situación que se agrava por el crecimiento demográfico y la concentración en centros urbanos.

Los envases son la causa principal del crecimiento de la basura domiciliaria en las últimas décadas. Representan aproximadamente el 60% del volumen de una bolsa de residuos domiciliarios.

Es necesario hacer la distinción entre los envases de un solo uso, aquellos que una vez que se consume el producto se arroja a los residuos, de los envases que pueden ser retornables y/o reutilizables que generan menos impactos, como así también aquellos que se fabrican con materia prima reciclada. Uno de los envases de un solo uso más usados en el mercado para botellas de agua y gaseosas son las botellas de plástico PET. En el país, la producción de envases PET se estima en 15 millones de unidades por día (200.000 toneladas de PET anual), alcanzando un consumo anual de 5 kg por habitante. Solo un 10% de esta producción (20.000 toneladas) vuelve al circuito productivo para ser reciclado como materia prima para nuevos envases³. Otro 15% del PET se recicla para otros usos como filamentos para escobas, cepillos y láminas para fabricar bandejas para alimentos, también se exporta para producir fibras textiles.

A nivel nacional solo entre el 3 a 6% de los RSU⁴ generados son reciclados para reinsertarlos nuevamente en el circuito productivo. La ausencia de una gestión de envases se traduce en la obstrucción de los desagües pluviales, mayores volúmenes de residuos para transportar, mayores costos para su disposición final y a su vez, graves impactos sobre los ecosistemas marinos.

Cabe destacar que el 80% de la basura marina es de origen terrestre. Cada año se arrojan a los océanos más de 9 millones de toneladas métricas de plásticos, especialmente de envases y embalajes, mayormente de un solo uso.

Actualmente, quienes afrontan y pagan la gestión de los envases son los municipios a través de la gestión de los residuos domiciliarios. Esa gestión representa uno de los costos más importantes del presupuesto municipal, estimándose en un rango del 5 al 25% del presupuesto local, absorbiendo una porción importante de los recursos municipales.

³ Brione Carlos, Ecopek. 2016

⁴ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Informe Estado del Ambiente. 2012

Además, debe señalarse que entre un 50% y 70% de los municipios pequeños y medianos no tienen disposición final adecuada para los RSU, lo que implica mayores impactos ambientales y sus consecuentes pasivos ambientales, que también impactan económicamente sobre los gobiernos locales (Bilbao, 2019).

Argentina es uno de los países más atrasados de la región en regulación que incorpore la Responsabilidad Extendida al Productor (REP) en general y en envases y embalajes en particular. La regulación de la corriente de residuos de envases bajo el principio REP es un instrumento utilizado en varios países del mundo, incluidos los de nuestra región como Chile, Uruguay y Brasil. Si bien nuestro país fue pionero en la discusión de regulaciones bajo el principio REP, llevamos más de dos décadas debatiendo proyectos de gestión de envases, y al día de hoy el Congreso de la Nación no logró sancionar una Ley que mitigue el impacto de los envases posconsumo.

En nuestro país es muy bajo el reciclado de envases posconsumo de plástico, como así también la inserción de la materia prima reciclada en nuevos envases.

Según la Cámara Argentina de la Industria de Reciclados Plásticos -CAIRPLAS-, el volumen total reciclado de plástico fue de 235.000 toneladas en 2014 y 200.000 toneladas en 2016, aproximadamente un 14% de reciclado plástico. Estas cifras corresponden al procesamiento de residuos de tres sectores diferentes, el industrial conocido como scrap, el de los residuos del agro (principalmente bolsas) y el de los RSU que corresponde mayormente a envases posconsumo. De acuerdo a la industria recicladora, uno de los problemas frecuentes en su proceso, es la escases de la materia prima: los residuos de envases, ya que mayormente van a parar al relleno sanitario y en algunas temporadas la industria recicladora importa materia prima reciclada (escamas de envases PET) para la producción de pellet.

Por otra parte, la industria envasadora utiliza muy poco material reciclado para fabricar nuevos envases. El segmento de alimentos y bebidas solo utiliza material posconsumo reciclable (PCR) en algunos envases PET, que representa el 10% del consumo total de la resina. En Argentina hay una sola empresa que tiene la tecnología para producir pellet reciclado, grado alimenticio, cuya capacidad ha resultado ociosa en reiteradas temporadas, por la escases de residuos en el mercado del reciclado. Los envases realizados con poliestireno (PS) para la industria láctea, Polipropileno (PP) para envases de galletas, fideos, snacks y PEBD (polietileno de baja densidad) para sachets leche y azúcar, utilizan materia prima virgen. Ninguno de estos productos reinserta PCR en sus envases.

Los sectores de cosmética y limpieza que utilizan mayormente polietileno de alta densidad (PEAD) y PVC en sus productos, exceptuando algunos casos (campañas puntuales de envases de shampoo con PCR y los bidones de lavandina que se producen con materia prima proveniente de envases), tampoco utilizan material reciclado en sus envases (Bilbao, 2019).

Una ley para regular los envases permitiría mitigar las ineficiencias ambientales, sociales y económicas, a través del principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP). Como hemos visto en el presente informe, esto significa trasladar la responsabilidad de la gestión y/o el financiamiento de los residuos de envases desde los municipios hacia los envasadores. Aquellas empresas o marcas que ingresan productos (envasados) de consumo masivo al mercado.

Hace 25 años que en la Argentina se vienen discutiendo regulaciones de envases y embalajes en el seno del Congreso de la Nación sin mayores resultados. En la actualidad se encuentran proyectos con estado parlamentario en ambas Cámaras, entre ellos podemos destacar en el Senado de la Nación: Alfredo Luenzo [S-356/18](#) (Chubut Somos Todos) y Guillermo Snopek [1376/18](#) (Frente Justicialista). En la Cámara Baja: María Emilia Soria [4031-D-2018](#) (FPV) y Facundo Moyano [3141-D-2018](#) (Federal Unidos por una Nueva Argentina).

Anexo I. Análisis de los principales proyectos de ley de gestión de envases y embalajes bajo el principio REP en tratamiento

En este apartado analizaremos el proyecto de la Diputada María Emilia Soria, que ha sido presentado en diferentes oportunidades, alcanzando un nivel significativo de tratamiento y con aportes de diferentes actores vinculados a la temática. Además, lo compararemos con el proyecto del Diputado Facundo Moyano, también presentado en diferentes oportunidades e impulsado por las cooperativas y movimientos de cartoneros y recicladores.

Sobre el principio REP:

> Ambos proyectos son de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de envases post consumo y establecen el "*Principio de Responsabilidad Extendida al Productor*" (REP).

> El proyecto de la Diputada Soria contempla la REP en su definición más estricta, mientras que el Proyecto del Diputado Moyano contempla la Responsabilidad Extendida y Compartida.

Sobre el sujeto obligado:

El proyecto de Soria a diferencia del texto de Moyano, define con exactitud quien deberá ser el sujeto obligado de la REP. Para ello utiliza la figura de "*Productor Responsable*" y especifica que serán los envasadores quienes deben hacerse cargo económica y financieramente de la gestión de envases y embalajes.

El sujeto obligado en el texto de Moyano es difuso, dado que establece que una diversidad de actores serán alcanzados por la REP. Menciona a los productores, envasadores, importadores, fabricantes de materias primas para envases, los fabricantes e importadores de envases, importadores, distribuidores y comerciantes de productos envasados; de esta forma al ser todos responsables pero sin indicar que tipo de responsabilidad le corresponde a cada uno, resulta confusa, dificulta su aplicación y desvirtúa el principio REP.

Sobre quién asume la REP

El nodo del debate y motivo de dilación de la norma es en referencia a quien y cuando se paga la REP. Las grandes marcas envasadoras quieren que la REP sea incluida como "*percepción anticipada*" en los fabricantes de envases. Sin embargo, no son los fabricantes quienes determinan el diseño, la cantidad, el tipo de materiales, etiquetado, etc., que será basura a la brevedad.

El tipo y la calidad del envase lo define el envasador, quien determina la cadena de producción y sus proveedores, por tanto, son ellos los que pueden influenciar en los cambios del producto, por ejemplo, para disminuir la basura que se genera por gramaje de envase o cambiar a un sistema de envases retornables.

El texto de Soria se guía por el espíritu de la REP y define como sujeto obligado a quien puede determinar cambios en la cadena de producción, por el contrario, el de Moyano reparte la responsabilidad entre quienes pueden y no pueden influir en la prevención de la generación de basura.

Sobre la gestión de envases pos consumo:

El **proyecto de Soria** establece diferentes opciones: Sistema Integral de Gestión (SIG), Sistema Público de Gestión y Sistema de Deposito, Devolución y Retorno. Obliga al "*Productor Responsable*" a optar por uno de ellos o también ofrece la posibilidad de presentar otro tipo de sistema superador que se base en las mejores prácticas disponibles. Los planes y metas de valorización de envases propuestos por las empresas, deberán ser aprobados y fiscalizados por las autoridades competentes (organismos provinciales).

- Los "*Productores Responsables*" que opten por el SIG (Sistemas Integrados de Gestión Ambiental), conformarán consorcios sin fines de lucro que podrán ser administrados a través de fideicomios, con el fin de destinar ese fono para la gestión de los envases. Cada productor deber realizar un aporte dinerario por cada envase sujeto al SIG. Ese monto se reducirá progresivamente en función del diseño sustentable que tenga el envase, de esta forma se promueve el uso de materia reciclada, menores proporciones de plásticos, o materiales pasibles de ser reciclados.
- A su vez, los SIG podrán acordar con los sistemas de gestión preexistentes en cada jurisdicción (los sistemas de recolección municipal de RSU) a cambio de una compensación económica, con el fin de maximizar la estructura. Además, deberán priorizar la inclusión de los trabajadores recicladores en sus planes de gestión.
- Por otra parte, los productores que opten por el Sistema de Deposito de Devolución y Retorno no deberán aportar a un fondo SIG, el mecanismo será diferente, dado que se promueve la devolución del envase por parte del consumidor sin que involucre la recolección domiciliaria de un tercero. En las fases de comercialización de los envases se deberá percibir un valor monetario en carácter de depósito por cada envase, el que será devuelto al momento del retorno del mismo (como sucede con los envases de cerveza retornables).

El **proyecto de Moyano** establece la creación de un Ente Público Nacional, el cual velará por la gestión de envases, pero su objeto primordial es garantizar que la gestión de los envases sea realizada por los recuperadores urbanos en todo el territorio nacional. El sujeto

obligado (fabricante de envases, fabricante de materia prima para envases, importadores, envasadores y comercializadores) deberá realizar una contribución dineraria por cada envase introducido al mercado, que será estipulada y administrada por el Ente, quien deberá licitar o contratar los servicios de recolección a trabajadores recicladores independientes o cooperativas de recicladores.

- Si bien se establece para el sujeto obligado, la opción entre los planes de gestión con inclusión social (SIGIS) y los de Depósito, Devolución y Retorno, todos los residuos de envases deberán hacer un aporte dinerario al Ente. De esta forma se pierde el estímulo para aquellos productores que implementen sistemas de envases retornables (un sistema de menor impacto ambiental) dado que, aunque no sea necesaria la recolección domiciliar de ese envase (ya que lo devolverá el consumidor al punto de comercialización) deberán pagar por ella.

- Además, este proyecto establece un capítulo para la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de los Trabajadores Recuperadores, con el fin de contribuir activamente con las tareas de los trabajadores recicladores. Si bien, el programa resulta positivo para promover la inclusión social, excede a lo que se entiende por presupuestos mínimos ambientales establecidos en el Art. 41 de la Constitución Nacional, que concede una tutela ambiental uniforme para todo el territorio nacional y tiene por objeto poner condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.

Consideraciones finales:

> *Ambos proyectos introducen el principio REP, pero es el proyecto de Soria es el que instrumenta de forma acabada y precisa dicho concepto, permitiendo que la norma se enfoque en el eje de la minimización en la generación de los envases y no se reduzca únicamente a la gestión de sus residuos. Al introducir la responsabilidad privada en la gestión de los envases y sus costos, no solo se trata de hacer más eficiente la gestión de envases, sino que el objeto primordial es estimular la disminución en la generación.*

> *Por el contrario, el proyecto de Moyano se centraliza en garantizar la gestión de los residuos de envases en manos de los trabajadores recicladores, introduciendo la REP a todos los actores de la cadena de comercialización y obligándolos sin distinción a realizar un aporte dinerario, sin considerar cuál de estos actores es el que debe ser efectivamente responsable para modificar la cadena de producción y mitigar el impacto ambiental que genera el residuo.*

En este sentido, mientras que el proyecto de Soria actuaría efectivamente como una ley de presupuestos mínimos ambientales, el proyecto de Moyano desvirtúa ese objeto ambiental, haciendo énfasis en la regulación de la gestión social de los envases.

Anexo II . Detalle de la presentación del caso de la REP en el Reino Unido para envases y embalajes.

1º EJE TASA Y/O CONTRIBUCIÓN DINERARIA

Tasa y/o contribución dineraria por envase

- > Reino Unido: sin impuesto
- > Se establece una meta legal de reciclaje para los productores - anualmente
- > Tienen que pagar por reciclar - a cambio obtienen un certificado de reciclaje (Certificado de Reciclado de Envases y Embalajes - Packaging Recycling Note -PRN, por sus siglas en inglés-)
- > Objetivos anuales = 7.600.000 toneladas
- > Costo anual ~ USD 225.000.000

¿Cómo se aplica la tasa/contribución dineraria en el Reino Unido y otras experiencias europeas? ¿Es lo mismo para todos los envases y embalajes?

- > Metas de reciclaje para cada material específico.
- > La oferta y la demanda en el mercado definen los costos de reciclaje.

¿Se discriminan los envases por su diseño, materiales, reciclabilidad, porcentaje de materia prima reciclable?

- > La posición del Reino Unido se aplica a todos los envases y embalajes de plástico. Incluye domiciliarios, comerciales, industriales.
- > En la actualidad no se requiere el uso de materiales reciclados en la fabricación de envases y embalajes.
- > Consulta pública para incorporar:
 - Cargas diferenciadas /modulares - mayores para envases más difíciles de reciclar
 - Impuesto si el contenido de reciclado es inferior al 30% en el embalaje

¿En qué momento de la cadena se aplica la tasa?

¿La empresa envasadora? ¿El fabricante del envase? ¿El comerciante?

- > Posición del Reino Unido: responsabilidad compartida entre
 - Fabricante de materia prima
 - Productor que elabora el envase o embalaje
 - Envasador
 - Vendedor

¿La tasa es recaudada por un fondo privado, público o público-privado?

- > El dinero permanece en el sector privado
- > Sin sistema de recaudación centralizada de dinero / impuestos, etc.
- > El flujo de dinero de los productores sostiene la cadena de reciclaje
 - Costos de reciclaje
 - Costos de precios de materiales
 - Costos de recolección

2° EJE SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE ENVASES Y EMBALAJES

¿Los Sistemas Integrales de Gestión -SIG- se realizan de forma colectiva y/o individual por parte de las empresas?

- > Sistema colectivo. No es responsabilidad individual del productor.

¿Las empresas transfieren la tasa a un contratista privado? ¿Al Gobierno municipal para la recolección de RSU?

- > El dinero se transfiere a los recicladores / exportadores.
- > El incentivo para ellos es vender un certificado PRN y recaudar fondos.
- > El dinero vuelve a subir por la cadena. Algunos llegarán a municipios/autoridades locales (AL).
- > Consulta pública sobre provisión de fondos directos a las AL para recolección.

3° EJE METAS DE RECUPERACIÓN DE ENVASES

¿Se aplican metas de recuperación de envases en el Reino Unido? Diferencias con otros países ¿Se establecieron metas para diferentes categorías (plástico, vidrio, tetra)? ¿Cómo se definieron esas metas?

- > Basadas en objetivos de la directiva de la UE.
- > Algunos Estados miembro han establecido metas más allá de los objetivos de la UE.
- > Metas individuales para materiales de envases y embalaje.
- > Consultas / discusiones con sectores industriales sobre niveles que sean alcanzables.

Metas de reciclado

- > Papel - 73%
- > Vidrio - 79%
- > Aluminio - 61%
- > Acero - 82%
- > Plástico - 55%

4º EJE

CONSULTA PÚBLICA EN EL REINO UNIDO SOBRE REFORMAS EN LAS LEYES DE GESTIÓN DE ENVASES EN BASE A REP

Detalles sobre la consulta del gobierno del Reino Unido para envases y embalajes de plástico, objetivos y qué artículos fueron abordados

- > Los productores pagan los costos netos totales.
- > Distingue entre envases domésticos y no domésticos, ¿por qué?.
- > Mejorar la calidad de los residuos.
- > Mayor control sobre las exportaciones de residuos.
- > Reducir el fraude.
- > Metas crecientes - 2025 y 2030.

Consulta pública – DRS

- > ¿Por qué?
 - Mejorar las tasas de reciclaje.
 - Reducir el arrojado de basura en las calles.
- > Necesidad de trabajar con la Responsabilidad del Productor.
- > Requiere un enfoque nacional único: cuestión con 4 países en el Reino Unido.

Consulta pública - Impuesto al plástico

- > Crear demanda de reciclado utilizando medidas fiscales.
- > Complementa el envío de residuos a reciclaje de la REP.
- > Cualquier envase o embalaje de plástico sin 30% de contenido reciclado está sujeto al pago de impuestos.
- > Punto impositivo probablemente esté en la etapa de conversión.
- > No hay definición sobre cómo aplicar / gestionar envases de plástico importados
 - Cuestión clave planteada en consulta



1° TOPIC TAX/ RATE/ MONETARY CONTRIBUTION FOR PACKAGING/ PLASTIC WASTE

Tax / Rate / Monetary contribution for packaging / Plastic waste

- > UK - no tax arrangement.
- > Producers given legal recycling target - annually.
- > Have to pay for recycling - in return get a certificate of recycling (Packaging Recycling Note - PRN)
- > Annual targets = 7.600.000 tonnes
- > Annual cost ~ \$ 225.000.000

How is the tax/ rate/ monetary contribution applied in the United Kingdom and other European experiences? Is the same to all packaging?

- > Material specific recycling targets.
- > Supply and demand for recycling in the marketplace defines the costs.

Is the packaging/ plastic waste divided by its design, materials, recyclability, percentage of recyclable raw material?

- > UK position applies to all plastic packaging:
 - Includes households, commercial, industrial.
- > Currently no requirement to use recycled materials in packaging manufacture.
- > Consultation to bring in:
 - Modulated fees - higher for harder to recycle packaging.
 - Ax if recycled content below 30% in packaging.

At what moment in the production chain does the tax/ rate apply? Packaging producer, retailer?

- > UK position - shared responsibility across
 - Raw material manufacturer
 - Converter
 - Pack / filler
 - Seller

The tax/ rate is collected by a private, public or public-private fund?

- > Monies remain in the private sector
- > No centralized collection of monies/ taxes etc
- > Flow of monies from Producers back up the recycling chain
 - Recycling costs
 - Material price support
 - Collection costs



2° TOPIC *PACKAGING MANAGEMENT SYSTEM*

Are they collective and/ or individual for each company?

- > Collective system. Not individual producer responsibility.

Do companies transfer the tax/ rate to a private contractor? Or to local authorities for waste collection?

- > Monies passed to recyclers/ exporters.
- > Incentive for them is to sell a PRN and raise funds.
- > Monies passed back up the chain. Some will reach Municipalities/ Local Authorities (LAs).
- > Consultation on providing direct funding to LAs collections.

3° TOPIC *PLASTIC PACKAGING RECYCLING TARGETS*

Targets in the UK. Differences with other countries. Are there different targets for different waste streams (plastic, glass, etc).

How the process for defining these targets?

- > Based on EU Directive targets.
- > Some member states have set targets beyond EU targets.
- > Individual targets for packaging materials.
- > Consultations/ industry discussions on what is achievable.

Recycling targets

Paper	- 73%
Glass	- 79%
Aluminium	- 61%
Steel	- 82%
Plastic	- 55%
Wood	- 43%



4° TOPIC PUBLIC CONSULTATION PACKAGING REFORM

Details on the UK government consultation for plastic packaging, objectives and which items were addressed

- > Producers pay full net costs.
- > Split household and non household packaging - why?.
- > Improve quality of waste.
- > Greater control on waste exports.
- > Reduce fraud.
- > Increasing targets -2025 and 2030.

Public consultation - DRS

- > Why:
 - Improve recycling rates.
 - Reduce littering.
- > Need to work alongside Producer Responsibility.
- > Requires a single national approach - issues with 4 countries in the UK.

Public Consultation - Plastic tax

- > UCreate demand for recycle using a fiscal measure.
- > Complements the EPR pull of waste in to recycling.
- > Any plastic packaging without 30% recycled content liable to pay tax.
- > Tax point likely to be at the conversation stage.
- > No decision as to how to apply/ manage imported plastic packaging - Key issue raised in consultation.

Fuentes consultadas

BILBAO, Consuelo (2019), "¿Por qué necesitamos una ley de gestión de envases pos-consumo?", Círculo de Políticas Ambientales, Ciudad de Buenos Aires.

BIO INTELLIGENCE SERVICE (2015), "Guidance on Extended Producer Responsibility - Case study on packaging in France".

CAFFERATTA, N. (s/d) "Los principios y reglas del Derecho ambiental", Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, PNUMA.

CORBATTA, J.C. (s/d), "La preservación del Ambiente en la Constitución Nacional. Análisis de las sesiones 13 y 14 de la Constituyente de Santa Fe. Artículo N°41 de la Constitución de la Nación Argentina", en Legislaw (Banco Jurídico Argentino).

DOMINGUEZ, J. (2007), "El funcionamiento del sistema de protección ambiental de la Unión Europea: principios, instituciones, instrumentos" en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 22, núm. 3, septiembre-diciembre, 2007, pp. 689-715 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.

ESAIN, J. (2004), "Derecho ambiental – El principio de prevención en la nueva Ley General del Ambiente 25.675", SJA 1/9/2004 - JA 2004-III-1296, Buenos Aires.

EUROPEAN BIOPLASTICS (2017) Bioplastics - facts and figures. European Bioplastics, Berlin.

EUROPEAN COMMISSION (2014), Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) – Final Report. European Commission, Brussels.

Garcés, Daniel y Silva, Uca, "Responsabilidad Extendida del Productor en la Gestión de Residuos Electrónicos, un modelo replicable en Chile". (2002). "The institutional logic of life cycle thinking", Journal of Cleaner Production N° 10.

KAFFONE, Daniel y O'REILLY, Patrick (2015), "What have we learned about extended producer responsibility in the past decade? A survey the recent ERP economic literature", OCDE, Environment Directorate, Environment Policy Committee.

LINDHQVIST, T. (2000), "Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems", Lund University. International Institute for Industrial Environmental Economics, Suecia.

LINDHQVIST, T. y LIDGREN, K. (1990), "Modelos para la REP", en Ministerio de Medio Ambiente, "Del comienzo al fin: un estudio de seis ejemplos del efecto de los productos en el medio ambiente, Ministerio de Medio Ambiente de Suecia, Estocolmo.

LINDHQVIST, T.; MANOMAIVIBOOL, P.; TOJO, N. (2008), "La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano. La gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina", Lund University. International Institute for Industrial Environmental Economics, Suecia.

LOPERENA ROTA, D. (1998): "Los principios del derecho ambiental", Ed. Civitas, Madrid. 10)

VALENZUELA, R. (1991). "Origen y fundamentación del principio de quien contamina, paga" en Revista de la CEPAL N°45, Santiago de Chile.

OCDE (2014), "The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges Global Forum on Environment: Promoting Sustainable Materials Management through Extended Producer Responsibility (EPR)".

PUJÓ, Lorena (2019), "Basura marina y plásticos en Argentina", Círculo de Políticas Ambientales, Ciudad de Buenos Aires.

TASAI, Tomohiro; TOJO, Naoko y LINDHQVIST, Thomas (2019), "Differences in Perception of Extended Producer Responsibility and Product Stewardship among Stakeholders. An International Questionnaire Survey and Statistical Analysis", National Institute for Environmental Studies (NIES), Tsukuba, Japan, International Institute for Industrial Environmental Economics (IIIEE) and Lund University, Lund, Sweden.

TESTA, María Eugenia (2018), "La responsabilidad extendida del productor - REP - y el principio preventivo en la gestión de residuos", Círculo de Políticas Ambientales, Ciudad de Buenos Aires.

WATKINS, Emma; GIONFRA, Susanna; SCHWEITZER, Jean-Pierre; PANTZAR, Mia; JANSSENS, Charlotte y TEN BRINK, Patrick (2017), "EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A focus on plastic packaging", Institute for European Environmental Policy, London.