

III LA LEY | Unión Europea

NÚMERO 131

AÑO XI • DICIEMBRE DE 2024

REGULACIÓN

Regulación de envases y residuos de envases

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA

Doctrina del Tribunal de Justicia sobre el Sáhara Occidental



RETOS PENDIENTES
DE LA UNIÓN
EUROPEA SOBRE
VIOLENCIA
DE GÉNERO



REGULACIÓN

La Propuesta de Reglamento europeo de envases y residuos de envases, de inminente aprobación, y su comparación con la reciente y novedosa regulación a nivel nacional: el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases

The Proposal for a European Regulation on packaging and packaging waste, which is about to be approved, and its comparison with the recent and novel regulation at national level: Royal Decree 1055/2022, of 27 December, on packaging and packaging waste

Resumen: *El Proyecto de Reglamento europeo de envases y residuos de envases, en tramitación desde 2022 y de inminente publicación (previsiblemente el primer trimestre de 2025) es un proyecto ambicioso de profundo calado y vocación armonizadora. En España, el 29 de diciembre de 2022 entró en vigor el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases y, en estos casi dos años, se han ejecutado cambios sustanciales previstos en la nueva regulación, como la inscripción de todos los productores de producto en el nuevo Registro público nacional. Sin embargo, las principales novedades de la nueva regulación nacional son de aplicación a partir del 1 de enero de 2025, como las de marcado o las del régimen de responsabilidad ampliada del productor para envases comerciales, industriales y reutilizables. El objetivo del presente Trabajo es identificar algunos de los aspectos más significativos del nuevo Proyecto de Reglamento europeo de envase y residuos de envases y compararlos con la regulación nacional para anticipar, en la medida de lo posible, la eventual compatibilidad de ambas normas. Una cuestión que genera una profunda incertidumbre y pesar en los operadores económicos, que temen verse abocados a tener que volver a soportar el alto coste de nuevos cambios de profundo calado en pocos años.*

Palabras clave: Envases, residuos, economía circular, sostenibilidad, armonización, mercado único, materias primas secundarias.

Abstract: *The proposal for a European Regulation on packaging and packaging waste, in the pipeline since 2022 and imminent publication (predictably in the first quarter of 2025) is an ambitious project of deep significance and a harmonizing vocation. In Spain, on December 29, 2022, the new Royal Decree 1055/2022, of December 27, on packaging and packaging waste, came into force and, in these almost two years, substantial changes provided for in the new regulation have been implemented, such as the registration of all product producers in the new national public registry. However, the main novelties of the*

new national regulation are applicable from January 1, 2025, such as those on marking or those on the extended producer responsibility regime for commercial, industrial and reusable packaging. The objective of this Work is to identify some of the most significant aspects of the Proposal for a European Regulation on packaging and packaging waste and compare them with the national regulation to anticipate, as far as possible, the eventual compatibility of both standards. An issue that generates deep uncertainty and despite economic operators who fear that they will be doomed to once again have to bear the high cost of new profound changes in a few years.

Keywords: Packaging, waste, circular economy, sustainability, harmonization, single market, secondary raw materials.



Pedro Poveda
Gómez-Acebo&Pombo



Ana Orondo
Gómez-Acebo&Pombo



Eduardo Orteu



Yago Fernández

Gómez-Acebo&Pombo

I. Introducción

En 2022, la Comisión Europea publica la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE.

Una norma compleja de muchas y muy relevantes implicaciones que, además, debe aplicarse a un mercado de producto en constante evolución, que abarca a todos los sectores económicos (con sus respectivos matices, singularidades prácticas y regulaciones específicas) y que tiene un gran impacto económico y social. Sin embargo, los envases (y sus residuos) son un elemento clave para la transformación del modelo económico hacia un modelo circular, para prevenir la generación de residuos y para garantizar la resiliencia y sostenibilidad del mercado comunitario. Por ello, el empeño a nivel de la Unión Europea por sacar adelante una norma armonizadora (como Reglamento de aplicación directa en todos los Estados miembros) y ambiciosa, con un enfoque que abarca todo el ciclo de vida del producto.

El fomento de la economía circular se potencia especialmente con las medidas dirigidas a lograr un mercado de materias primas secundarias de calidad, suficientemente abastecido y competitivo. En este sentido, destacar medidas como la de exigir que todos los envases sean reciclables, un contenido de material reciclado mínimo en nuevos productos o potenciar el reciclado de alta calidad y la reciclabilidad a escala en la Unión Europea.

Sin olvidar la neutralidad climática, porque se trata de un proyecto ambicioso que busca contribuir a los objetivos del Pacto Verde Europeo relacionados con la lucha contra el cambio climático y la reducción de la contaminación. La Comisión Europea estima que la aplicación del conjunto de medidas del Proyecto permita reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de los envases a 43 millones de toneladas de aquí a 2030, en comparación con los 66 millones de toneladas que supondría la hipótesis de *statu quo*. El agua utilizada se reduciría en 1,1 millones de m³. Los costes de los daños medioambientales para la economía y la sociedad se reducirían en 6.400 millones EUR con respecto al año de referencia 2030 (1).

El proceso de tramitación ha sido lento y complejo y finalmente la novena legislatura ha concluido sin su

aprobación formal, pero con un texto consensuado que previsiblemente se aprobará sin cambios significativos el primer trimestre de 2025 y que permite avanzar en el presente Trabajo un análisis de la futura norma y su comparativa con la regulación nacional. En concreto, el presente Trabajo toma como referencia el texto aprobado en primera lectura el pasado 24 de abril de 2024 por el Parlamento Europeo, sin formalización jurídico-lingüística. En adelante, el «Proyecto de Reglamento UE de envases».

El fomento de la economía circular se potencia especialmente con las medidas dirigidas a lograr un mercado de materias primas secundarias de calidad, suficientemente abastecido y competitivo.

Una vez que los juristas-lingüistas hayan formalizado los textos, el procedimiento de corrección de errores permitirá al pleno del Parlamento Europeo entrante aprobar como corrección de errores el texto revisado desde el punto de vista jurídico de sus posiciones en primera lectura. Si el pleno del Parlamento Europeo aprueba las correcciones de errores, el Consejo debería poder aprobar la posición del Parlamento Europeo sobre esa base, dando término así a la primera lectura para ambas instituciones (2) .

Los actos se adoptarían entonces con la redacción correspondiente a la posición del Parlamento. Entre las propuestas sujetas al procedimiento legislativo ordinario que previsiblemente se someterán al procedimiento de corrección de errores está la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases que ahora nos ocupa.

El futuro Reglamento UE entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario oficial de la UE. No obstante, sus obligaciones solo serán exigibles transcurridos 18 meses desde su entrada en vigor. Aun desconociendo la fecha de entrada en vigor (según la última información disponible la aprobación definitiva podría tener lugar, como se ha indicado, en el primer trimestre de 2025), el nuevo régimen jurídico europeo de envases y residuos de envases no sería exigible hasta el tercer trimestre de 2026.

El Proyecto de Reglamento UE de envases cuenta, además, con una serie de reglas sobre la aplicación complementaria y transitoria de la norma. En este sentido, cabe destacar que la modificación (parcial y de escaso alcance) de la Directiva de Plásticos de un solo uso (Directiva SUP) no producirá efectos hasta transcurridos 48 meses desde la entrada en vigor del Reglamento UE de envases y la Directiva 92/64 sobre envases y residuos de envases (en adelante, la Directiva de envases) quedará derogada a los 18 meses de la entrada en vigor del Reglamento UE de envases, estableciendo el Reglamento un régimen transitorio de aplicación de sus previsiones.

Además, la concreta exigencia de buena parte de las obligaciones incluidas en el Reglamento queda diferida, a su vez, a la aprobación por parte de la Comisión europea de una serie de actos de ejecución o actos delegados, que hacen que su aplicación (y su efecto armonizador) se postponga notablemente en el tiempo. Se genera así cierta incertidumbre, pero también ofrece una lectura positiva, porque los profundos cambios que esta norma comporta exigen en muchos casos una profunda adaptación por parte de los operadores económicos, importantes inversiones y/o cambios operativos (desde los procesos productivos a los sistemas de facturación o de trazabilidad de datos). Por eso, creemos que este desarrollo y aprobación progresiva

contribuirá a una adaptación menos traumática y permitirá a los operadores posicionarse en la tramitación de estos actos sobre concretos aspectos de su interés.

Para entender la nueva norma debemos también tener en cuenta el contexto regulatorio en el que se enmarca. La regulación medioambiental se ha multiplicado en los últimos tiempos, se ha avanzado significativamente en la normativa sobre seguridad de producto, productos sostenibles, afirmaciones ambientales (*green washing*) o responsabilidad ampliada del productor, entre otras materias. Sin embargo, el Reglamento parte de una regulación de 1994, que ha aportado hasta la fecha un marco regulador básico y poco complejo que ha convivido con las regulaciones nacionales y ha logrado significativos logros, pero que también ha generado distorsiones en el mercado interior por falta de armonización, distorsiones que el Reglamento pretende subsanar.

El Reglamento deroga y sustituye la «Directiva de envases», que ya destacaba entre sus objetivos los de la armonización de las medidas nacionales en la materia y mejorar la calidad del medioambiente mediante la prevención y la reducción del impacto de los envases y sus residuos en el entorno. La Directiva de envases ha sido modificada, en último término, por la Directiva (UE) 2018/852, aprobada como parte del paquete de economía circular, dentro del que también se aprobó la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (Directiva Marco de residuos). Tanto al Directiva de envases del 94 como su modificación de 2018, así como la modificación de la Directiva Marco de residuos, debían incorporarse a las normativas nacionales con rango de ley.

En España, se aprobó la Ley 11/1997, de 24 de abril de envases y residuos de envases y su reglamento de desarrollo. Tras más de 25 años de vigencia, esta regulación ha sido derogada y sustituida por el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases (en adelante, «Real Decreto de envases»). Anteriormente, las novedades de la Directiva Marco de residuos se habían introducido en nuestro Ordenamiento mediante la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que incorpora el nuevo marco regulador de la responsabilidad ampliada del productor, entre otras importantes novedades, Ley a su vez sustituida por la reciente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

El Real Decreto de envases supone una profunda transformación del marco regulador de los envases y sus residuos, incorpora de una vez y con reducidos plazos de adaptación, avances en la regulación en materia de productos sostenibles y sus residuos, que se han ido incorporando progresivamente en los últimos años en otros sectores. La norma ha tenido en cuenta las previsiones del Proyecto de Reglamento UE de envases, pero el distinto ritmo de tramitación ha implicado que el Real Decreto de envases español no haya incorporado las últimas modificaciones del Proyecto comunitario. Además, la regulación nacional complementa y concreta muchas de las previsiones del Proyecto de Reglamento atendiendo a las peculiaridades nacionales.

Como resultado, los operadores económicos que trabajan en el mercado nacional tienen que adaptarse imperativamente el nuevo Real Decreto de envases español, lo que está suponiendo y va a seguir exigiendo un notable esfuerzo por parte de todos los implicados. Pero la norma nacional presenta diferencias con la futura normativa comunitaria, de aplicación directa. Esto supone que algunas de las previsiones nacionales, aunque distintas, podrán mantenerse, otras quedarán automáticamente desplazadas (de facto, derogadas) o deberán adaptarse.

El objetivo del presente Trabajo es identificar algunos de los aspectos más significativos del nuevo Reglamento UE de envase y compararlos con la regulación nacional para anticipar en la medida de lo posible la eventual compatibilidad de ambas normas. Una cuestión que genera, como se ha indicado, una profunda incertidumbre y pesar en los operadores económicos que se ven abocados a tener que volver a soportar el alto coste de nuevos cambios de profundo calado en pocos años.

II. **Ámbito de aplicación. Envases y otras definiciones complementarias**

El Proyecto de Reglamento UE de envases, como la Directiva de envases, resulta de aplicación a todos los envases (y sus residuos) puestos en el mercado de la Unión Europea, con independencia del tipo de envase o del material de que se trate.

El objetivo del presente Trabajo es identificar algunos de los aspectos más significativos del nuevo Reglamento UE de envase y compararlos con la regulación nacional para anticipar en la medida de lo posible la eventual compatibilidad de ambas normas.

La nueva regulación no supone un cambio esencial en la definición de envase, si bien el Proyecto de Reglamento UE de envases modifica la estructura de la definición contenida en la Directiva de envases e introduce ciertas novedades menores respecto de determinados productos que hasta ahora no tenían la consideración legal de envase y ahora pasan a tenerla. Sin ánimo exhaustivo, el Reglamento UE de envases:

- • Sigue distinguiendo los conceptos de envases de venta o envase primario, envases colectivos o secundarios y envases de transporte o envase terciario, prácticamente en idénticos términos a como lo hace ahora la Directiva de Envases.
- • Introduce nuevas definiciones específicas, como las del envase «*take away*», el envase de producción primaria, los envases compostables o los envases de comercio electrónico, definiciones que sirven para delimitar obligaciones específicas de estos envases (con independencia de su calificación como primarios, secundarios o terciarios). También modifica la definición de envase compuesto.
- • Mantiene la diferencia entre el tratamiento de los envases que son producto (los envases vacíos) y el de los envases de servicios (aquellos que se convierten en envases en el momento en el que son rellenados).
- • A diferencia del Real Decreto de envases, el Proyecto de Reglamento UE de envases no establece regulaciones específicas ni diferencias para envases domésticos, comerciales o industriales (categorías que ni siquiera define pero que son de gran importancia en nuestra regulación nacional). No obstante, el Proyecto europeo reconoce la posibilidad en sus considerandos de que los Estados miembros puedan fijar sistemas de gestión diferentes para los residuos de envases en función de esta clasificación. De esta manera, podrían mantenerse a nivel nacional, con la adaptación necesaria, ciertas especificidades regulatorias del Real Decreto español de envases, incluyendo la delimitación de las competencias que corresponden a las distintas Administraciones Públicas en

relación con dicha gestión.

- • El anexo I, con la lista de ejemplos de envases de la Directiva de envases, también se mantiene prácticamente en sus términos actuales. Entre los cambios cabe resaltar la inclusión expresa en el concepto de envase de las bolsas permeables y las monodosis de té y café o similares. También es destacable un enfoque más amplio del concepto de envase de servicio, no limitado a productos concretos sino a su propia función como envase destinado a ser llenado en el punto de venta y que, por tanto, cumple la función de envase, en línea con la definición de envase de servicio del Real Decreto español de envases. Lo relevante respecto de los envases de servicios es que la normativa nacional atribuye la condición de envasador en tales casos al titular del comercio que suministre o entregue dicho envase al consumidor final.
- • Se incluyen finalmente otras definiciones nuevas que son relevantes a los efectos de la regulación sobre los requisitos de sostenibilidad, como las de «categoría de envases», «componente integrado», «componente separado», «unidad de envase»; «envase compostable» «o envase apto para el compostaje doméstico».

III. Libertad de circulación y conformidad de los envases

1. Libertad de circulación

El Proyecto de Reglamento UE de envases, al igual que la Directiva de s envases, tiene como base jurídica el art. 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esto es, el mercado interior. Tiene por tanto una finalizada armonizadora, que se intensifica con el rango de Reglamento con el que se tramita, y que impide que los Estados miembros puedan adoptar normas nacionales que sea incompatibles con la norma europea, aun cuando sea por razones medioambientales.

Por ello, el Reglamento UE, de modo similar a como hace ya la Directiva de envases, establece que solo se introducirán en el mercado los envases que cumplan con lo dispuesto en dicho Reglamento (3) . A lo anterior añade expresamente que los Estados miembros no prohibirán, limitarán o impedirán la introducción en el mercado de envases que cumplan con los requisitos de sostenibilidad del Reglamento UE de envases (arts. 5 a 11 del Proyecto), así como con los requisitos de etiquetado e información (arts. 12 y 13 del Proyecto).

El Proyecto de Reglamento UE de envases permite, con carácter general, que los Estados puedan mantener o incluir requisitos de sostenibilidad e información adicionales en la medida en la que no entren en conflicto con los del propio Reglamento, con una condición: en ningún caso podrá un Estado miembro prohibir, limitar o impedir la introducción en el mercado de envases que, cumpliendo los requisitos del Reglamento UE de envases, entre en conflicto con eventuales requisitos adicionales exigidos por dicho Estado. El Proyecto de Reglamento UE de envases recoge además otras previsiones específicas que concretan el margen de los Estados miembro para completar o adecuar este marco regulatorio a través de la normativa nacional, algunas de las cuales mencionaremos a lo largo de este Trabajo.

2. Declaración de conformidad

La declaración UE de conformidad es el documento obligatorio que el fabricante o su representante autorizado debe elaborar y firmar para declarar que sus productos cumplen con los requisitos exigidos por la normativa de la UE para poner un determinado producto en el mercado. En el caso de los envases, para

acreditar que se cumplen con los requisitos de sostenibilidad y de información de los arts. 5 a 12 del Proyecto de Reglamento UE de envases. Al firmar la declaración de conformidad, el fabricante asume plena responsabilidad del cumplimiento por parte de su producto de dichos requisitos. En el caso de productos importados, será el importador el que deba garantizar que el producto vaya acompañado de la declaración de conformidad.

Se trata, por tanto, de una herramienta básica para el correcto funcionamiento del mercado interior que se introduce a partir de 2008 por el llamado «Nuevo Marco Legislativo» (NML) de la UE para reforzar las «Directivas de nuevo enfoque» sobre la armonización del mercado de la UE y que se consolida con el Reglamento (UE) 2019/1020, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos, norma que resulta de aplicación a más de setenta reglamentos y directivas europeas de mercado interior, entre ellas la propia Directiva vigente de envases, así como otros aplicables a productos sujetos a responsabilidad ampliada del productor, como los baterías o los vehículos al final de su vida útil.

El Proyecto de Reglamento UE de envases tiene en cuenta la existencia de todos los operadores económicos en la cadena de suministro (fabricantes, representantes autorizados, distribuidores e importadores) y de sus respectivas funciones en relación con el producto, estableciendo concretas obligaciones a lo largo de la cadena para que todos los implicados vigilen y salvaguarden que dichos requisitos se mantienen.

Con el mismo enfoque, el Real Decreto de Envases establece unos requisitos básicos de los envases y obligaciones de marcado e información. Si embargo, la normativa nacional no exige una declaración de conformidad sino exclusivamente disponer de la documentación que acredite su cumplimiento. En concreto, «los fabricantes e importadores o adquirientes intracomunitarios de envases vacíos o, en su caso, los importadores o adquirientes intracomunitarios de productos envasados, deberán disponer de los documentos e información que permitan acreditar o demostrar la conformidad de que los envases comercializados o que se pretende comercializar cumplen los requisitos básicos sobre la fabricación y composición de los envases y sobre la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables. Esta documentación deberá ser facilitada a los productores de producto», documentación que «deberá estar disponible para su evaluación y verificación por parte de las autoridades competentes si éstas la solicitan».

Por lo tanto, la declaración de conformidad será una exigencia relevante que los operadores nacionales han visto en cierta medida anticipada, pero para cuyo cumplimiento puede que no estén necesariamente en una posición aventajada, puesto que ahora están obligados a acreditar el cumplimiento de unos requisitos de sostenibilidad y marcado que se verán profundamente modificados y ampliados con la nueva regulación comunitaria.

IV. Requisitos de sostenibilidad

Los requisitos de sostenibilidad aplican a todos los envases, domésticos, comerciales e industriales, si bien en cada caso se establecen excepciones por distintos motivos (envases de sustancias peligrosas, de productos sanitarios, medicamentos, etc.). Estos requisitos se regulan en los arts. 5 a 11 del Proyecto de Reglamento UE de envases y son los siguientes:

- • Sustancias presentes en los envases (art. 5)
- • Envases reciclables (art. 6)
- • Contenido mínimo de plástico en envases de plástico (art. 7)
- • Materias primas de origen biológico en los envases de plástico (art. 8)
- • Envases comportables (art. 9)
- • Reducción al mínimo de los envases (art. 10)
- • Envases reutilizables (art. 11)

Resultaría excesivamente extenso para un Trabajo de esta naturaleza pretender analizar, siquiera someramente, cada uno de ellos, por lo que nos centraremos en el de reciclabilidad de los envases, determinante para que, en la medida de lo posible, se garantice la posibilidad de recuperación de materias primas secundarias.

«*Todos los envases introducidos en el mercado serán reciclables*» (art. 6.1.º) y lo serán atendiendo al calendario de adaptación y el desarrollo mediante actos delegados y de ejecución previstos en la norma. Serán reciclables los envases cuando:

- a) • Cumplan los criterios de diseño para su reciclado (exigible desde el 1 de enero de 2030 o dos años tras la adopción del correspondiente acto delegado, si es posterior);
- b) • Puedan ser reciclados de manera separada, por flujos sin afectar a otros residuos y gestionados a gran escala (exigible desde el 1 de enero de 2035 o cinco años desde la adopción del correspondiente acto de ejecución para la metodología de reciclado a gran escala).

El responsable de medir la reciclabilidad es el fabricante. El nivel de reciclabilidad se determina según la clasificación en A, B o C, estableciendo a continuación el Proyecto de Reglamento UE de envases prohibiciones para la introducción de envases en el mercado según la clasificación por reciclabilidad:

- • A más tardar el 01/01/2030 o 24 meses después de la entrada en vigor de actos delegados, si es posterior, no se introducirán envases sin reciclabilidad A, B o C (min 70% reciclable)
- • A más tardar el 1 de enero de 2038 no se introducirán en el mercado envases que no tengan una calidad por resultados de reciclabilidad A o B.

No obstante, se contemplan excepciones. Por ejemplo, este requisito no se aplica a los envases empleados para el transporte de mercancías peligrosas con arreglo a la Directiva 2008/68/CE.

Los criterios de reciclabilidad deberán ser tenidos en cuenta en la ecomodulación de las contribuciones financieras a pagar por los productores.

V. Requisitos de mercado

El mercado es un aspecto clave para la armonización a nivel europeo y una de las cuestiones que mayores problemas genera a los operadores ante las significativas diferencias entre las regulaciones nacionales que suponen, en la práctica, verdaderas barreras técnicas a la libre circulación de productos en la Unión Europea.

En este apartado se persigue contrastar las novedades introducidas en materia de marcado por el Proyecto de Reglamento UE de envases con las obligaciones vigentes a nivel nacional. A tal efecto (4) se identifican las principales exigencias de marcado del Proyecto de Reglamento UE de envases, destacando las diferencias y eventuales consecuencias de adaptación.

- • Los envases estarán marcados obligatoriamente con una etiqueta que contenga información sobre su composición de materiales a fin de facilitar la clasificación de los residuos y, voluntariamente con un código QR (o dispositivo digital análogo) con información sobre el destino en el que deberá depositarse cada uno de los componentes del envase cuando éste se convierta en residuo. En el Real Decreto de envases este marcado es voluntario y la posibilidad de usar la etiqueta no se contempla. La etiqueta deberá ser armonizada mediante acto delegado de la Comisión, al igual que el Código QR). Se exceptúan de esta obligación los envases de transporte y los envases de un solo uso sujetos a un sistema de depósito y devolución, excepción hecha, a su vez, de los envases empleados en el comercio electrónico.
- • Los envases sujetos a SDR del art. 50.1.º estarán marcados obligatoriamente con una etiqueta nacional, clara y que no sea ambigua (en el Real Decreto de envases este marcado es obligatorio, pero deberá ajustarse en su momento al de la UE). Voluntariamente podrán ir marcados con etiqueta de color armonizada (establecida mediante acto delegado de la Comisión). Los Estados pueden exigir que esta etiqueta de color armonizada se use obligatoriamente siempre y cuando ello no lleve a distorsiones en el funcionamiento del mercado interior o genere obstáculos a la libre circulación de mercancías. La posibilidad de usar la etiqueta no se contempla en Real Decreto de envases. Los Estados miembros no podrán prohibir en su territorio que se marquen con el símbolo SDR envases sujetos a estos sistemas en otros países.
- • Los envases reutilizables deberán ir marcados obligatoriamente con una etiqueta que indique que el envase es reutilizable y con un código QR (o dispositivo digital análogo) estandarizado, abierto, con información adicional sobre el sistema de reutilización local, nacional o a nivel UE que se emplee para su gestión y con información sobre los puntos de recogida, las infraestructuras de trazabilidad, el cálculo de rotaciones, o un promedio estimado si ello no es posible. Además, deberá permitir identificar claramente en el punto de venta los envases de venta reutilizables y distinguirlos de aquellos otros que son de un solo uso. Esta obligación es exigible a los 48 meses de la entrada en vigor del Reglamento o a los 30 meses de la adopción del acto de delegado que desarrolle el mercado armonizado de estos envases (la que resulte más tardía). En España también es obligatorio marcar los envases reutilizables, pero no hay un formato o símbolo estandarizado, ni obligación de hacer uso del QR.
- • Los envases que deban cumplir con la obligación de disponer de un contenido mínimo de material reciclado a que se refiere el art. 7 del Proyecto de Reglamento UE de envases pueden voluntariamente usar una etiqueta o un código QR para indicar el porcentaje de material reciclado empleado. En España también es voluntario este marcado, pero al armonizarse a nivel UE será necesario adecuar el Real Decreto de envases.
- • En cuanto a los envases incluidos en un sistema de responsabilidad ampliada del productor (SRAP), el Proyecto de Reglamento UE de envases no exige marcado obligatorio sino voluntario al indicar que se podrá identificar su pertenencia al sistema de RAP, pero solamente mediante un código QR (o código análogo). En España la decisión de exigir la identificación mediante un símbolo distintivo del SRAP queda en manos del propio sistema.

En todo caso, el código QR (al igual que el símbolo previsto en la regulación nacional) deberá ser claro y no ambiguo y no llevará a error a los consumidores o usuarios en cuanto a la reciclabilidad o al carácter reutilizable del envase.

- • El Proyecto de Reglamento UE no establece obligaciones de marcado de los envases domésticos para indicar la fracción o contenedor en la que depositar el residuo como si exige el Real Decreto español de envases a partir del 01 de enero de 2025. Lo que se va a fijar a nivel europeo es la obligación de marcar el contenedor con una etiqueta que facilite la recogida separada de cada material del residuo de envase en el contenedor correspondiente habilitado para la recogida de ese material (posibilidad no prevista en el Real Decreto español de envases). El marcado del contenedor se deberá corresponder con el marcado del envase para indicar el material del que está compuesto.

VI. Prevención para evitar la generación de residuos

En materia de prevención, destacamos a continuación dos de las muchas medidas incorporadas al Reglamento UE de envases para evitar la generación de envases y sus residuos: (i) la fijación de objetivos, por un lado, y la (ii) la regulación de envases excesivos y la prohibición (o limitación) de determinados formatos de envases, por otro. Un excelente mecanismo de prevención en el marco de la jerarquía de residuos es la reutilización, a la que dedicamos el siguiente apartado del presente Trabajo.

1. Objetivos de prevención

Nuestra normativa nacional, el Real Decreto de envases, establece objetivos de prevención más exigentes, pero aspiracionales. El art. 6 del Real Decreto de envases fija los siguientes objetivos de prevención: a) Lograr una reducción del peso de los residuos de envases producidos del 13 % en 2025, y del 15 % en 2030, respecto a los generados en 2010; y b) Conseguir que todos los envases puestos en el mercado sean reciclables en 2030 y, siempre que sea posible, reutilizables. Además, se tratará de conseguir una reducción del 20 % en 2030 en el número de botellas para bebidas de plástico de un solo uso que se comercializan, respecto al año 2022, y se avanzará progresivamente hacia el fin de la comercialización de los envases de plástico de un solo uso de la Directiva SUP.

A nivel comunitario, como novedad respecto de lo previsto en la actual Directiva de envases, el Proyecto de Reglamento UE de envases establece objetivos vinculantes en materia de prevención de envases para los Estados —los cuales podrán adoptar objetivos más ambiciosos, como así ha hecho España—. La Comisión podrá dictar actos de implementación para introducir coeficientes de corrección de dichos objetivos a los efectos de tener en cuenta el impacto del turismo en la generación de residuos, algo especialmente relevante para Estados como el español.

A nivel comunitario, como novedad respecto de lo previsto en la actual Directiva de envases, el Proyecto de Reglamento UE de envases establece objetivos vinculantes en materia de prevención de envases para los Estados, que podrán adoptar objetivos más ambiciosos.

El Proyecto de Reglamento UE de envases impone sobre los Estados la obligación de adoptar medidas acordes con el principio de jerarquía de residuos para evitar la generación de envases y reducir su impacto medioambiental (en particular para reducir la cantidad de plástico), con expresa referencia a las incluidas en la Directiva Marco de Residuos, destacando que deberán ser proporcionadas y no discriminatorias y concebidas para no obstaculizar el libre mercado, lo que ya exige el Real Decreto de envases. En esta línea, también el Real Decreto de envases regula medidas de prevención que serían en principio compatibles con el Proyecto de Reglamento UE de envases.

2. Envases excesivos, superfluos y formatos prohibidos

El Real Decreto de envases prevé que las autoridades competentes adopten medidas para evitar la utilización de envases superfluos, señalando que a tal efecto podrán proponer y suscribir con los agentes económicos acuerdos voluntarios, en los que se incluyan medidas concretas para la reducción del uso de envases superfluos.

Por su parte, el Proyecto de Reglamento UE de envases regula como novedad, no prevista en la actual Directiva de envases ni en nuestra normativa nacional, la obligación relativa a los envases excesivos. Para lo cual fija un concreto máximo de ratio de espacio vacío, más exigente para los envases secundarios, los envases de transporte y los envases empleados en el comercio electrónico (50%) y algo más débil para los envases domésticos. Esta obligación es exigible desde el 1 de enero de 2030 o pasados los 36 meses (la fecha que resulte más tardía) de los que dispone la Comisión para dictar el acto de implementación que regule la metodología para calcular esta ratio.

También como novedad no prevista en la actual Directiva de envases, el Proyecto de Reglamento UE de Envases establece restricciones al uso de determinados formatos de envases, prohibiendo a partir del 1 de enero de 2030 a los a los agentes económicos la introducción en el mercado de envases cuyos formatos y fines sean los que figuren en el anexo V (fundamentalmente envases de plástico de un solo uso). Los Estados que hubieran prohibido antes del 1 de enero de 2025 estos formatos y finalidades listados en el Anexo V para materiales distintos de los indicados en dicho anexo podrán mantener tales prohibiciones, que en todo caso se entenderán sin perjuicio de la posibilidad de introducir en el mercado tales envases cuando estén hecho con plástico compostable.

VII. La reutilización. Una solución real y necesaria para alargar la vida de los envases

El Proyecto de Reglamento UE de envase fija objetivos de reutilización (además de los de recarga) y regula los sistemas de reutilización.

La primera reflexión sobre los objetivos de reutilización del Proyecto de Reglamento UE de envases es su complejidad, cuya aplicación práctica plantea innumerables incertidumbres, a pesar de haber tratado de simplificarse con numerosas modificaciones sucesivas a lo largo de su tramitación. Además, esta regulación presenta significativas diferencias con la impuesta ya a nivel nacional por el Real Decreto de envases como, por ejemplo:

- • El art. 29 del Proyecto de Reglamento UE regula los objetivos de reutilización vinculantes (los agentes velarán por cumplirlos) para el escenario 2030 y voluntarios para el escenario 2040 (los agentes económicos se esforzarán por cumplirlos), separándose de la regulación del Real Decreto de envases donde únicamente se fijan objetivos de carácter aspiracional.
- • A nivel comunitario se fijan objetivos tan solo para dos grandes categorías de envases: (i) envases de transporte y envases de venta usados para transportar productos, y (ii) bebidas envasadas, también a diferencia del Real Decreto de envases donde hay una regulación muy detallada (y diferente) para bebidas del sector HORECA y otra de carácter general para envases comerciales e industriales.
- • Se impone el cumplimiento de estos objetivos sobre determinados operadores económicos (a diferencia del Real Decreto de envases, que no precisa quién asume la responsabilidad de cumplir con estos objetivos) y se admiten excepciones a nivel europeo y nacional.
- • No se diferencia, al contrario de lo que hace el Real Decreto de envase, entre objetivos para envases domésticos y para envases comerciales e industriales, en línea con la aproximación general de la norma europea de no establecer reglas específicas para envases comerciales o industriales.

Para fomentar la implantación de sistemas de reutilización y de recarga, el propio Proyecto de Reglamento UE de envases prevé tres posibilidades opcionales:

- • El uso de un SDR para envases reutilizables que cumpla con los requisitos del anexo X (incluso si el sistema se emplea igualmente para recoger envases de un solo uso).
- • El uso de incentivos económicos, incluyendo la obligación en el punto de venta para el distribuidor final de cobrar por el uso de envases y de informar de dicho coste.
- • Obligar a fabricantes y a distribuidores finales a ofertar un porcentaje de sus productos (siempre que se trate de productos distintos de aquellos para los que ya hay objetivos de reutilización) en envases reutilizables que deban gestionarse por medio de un sistema de reutilización o de recarga y ello no lleve al establecimiento de distorsiones o barreras al mercado interior para productos de otros Estados.

En cualquiera de los tres casos, se exige que los sistemas de RAP y los SDR dediquen una cantidad mínima de su presupuesto a financiar actuaciones de reducción y prevención. Además de asistemática, la previsión supone una modificación del alcance de los costes RAP previsto en la Directiva Merco de residuos.

En España, se exige que los envases reutilizables se introduzcan en el mercado mediante sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) obligatorios que, a su vez, estén organizados a través de un sistema individual o colectivo de responsabilidad ampliada del productor (SRAP).

Tanto a nivel nacional, como comunitario, la reutilización es una realidad que efectivamente constituye un mecanismo eficaz para la prevención de los residuos y un instrumento económico de suma importancia. Sin embargo, la trazabilidad de estos sistemas es escasa. La regulación nacional es a tal efecto mucho más rígida que la propuesta europea. Ya han quedado expuestas las diferencias en materia de marcado.

Otra gran diferencia es la falta de reconocimiento expreso en la regulación nacional de sistemas cerrados (en los que se conserva la propiedad del envase por el operador que los introduce en el mercado) y sistemas

abiertos de reutilización (en los que la propiedad cambia de manos entre los participantes del sistema), que sí se definen, así como sus requisitos, en el Proyecto de Reglamento UE de envases.

El Proyecto de Reglamento UE de envases regula los requisitos mínimos, obligatorios y acumulativos de los sistemas de reutilización (Anexo VI):

- • Gobernanza claramente definida que permita alcanzar los objetivos del sistema, las rotaciones mínimas que se fijen en los futuros actos delegados y garantice acceso y participación justo y equitativo a participantes y usuarios finales.
- • El operador del sistema debe tener capacidad para controlar el correcto funcionamiento y verificar la posibilidad de la adecuada reutilización de los envases incorporados.
- • Contenido mínimo de las normas de funcionamiento del sistema, incluidos los requisitos para el uso de los envases, aceptados por todos los participantes del sistema.
- • Reglas específicas para el sistema cerrado o abierto y para abiertos existentes (eximidos de muchas condiciones. Por ejemplo, no necesitan un operador del sistema).

Otra novedad del Proyecto de Reglamento UE de envases (que se echa en falta en la normativa nacional) es la expresa definición y regulación del reacondicionamiento de los envases, como toda operación enumerada en la parte B del anexo VI (evaluación del envase - retirada de componentes/partes dañadas o no reutilizables - limpieza y lavado - reparación - inspección y evaluación para su adecuación a la finalidad prevista) necesaria para devolver un envase reutilizable a un estado operativo a efectos de su reutilización.

No obstante, en España, los SRAP obligados a organizar los SDDR obligatorios han partido de las definiciones y requisitos de los sistemas abiertos y cerrados del Proyecto de Reglamento UE de envases y del concepto de reacondicionamiento, y así han sido expresamente admitidos por las autoridades competentes y así se van a implementar, con un cercano control administrativo, a partir del 1 de enero de 2025.

Obviamente la regulación nacional adolece de otras deficiencias para su aplicación práctica dado que la norma no se ajusta al ámbito real de muchos de los sistemas de reutilización existentes, con ámbitos supranacionales, tanto a nivel comunitario como internacional. No obstante, la existencia de más de quince sistemas colectivos de RAP autorizados y numerosos sistemas individuales registrados permitirán «comprobar» en la práctica y con información fiable y más accesible, la efectividad de estos sistemas e ir perfilando las mejores soluciones en función de las peculiaridades que presentan los distintos sectores económicos (es por ello que muchos de los nuevos SCRAP autorizados en España están particularmente especializados en sectores con operativas propias: automoción, construcción, sector químico, entre otros).

VIII. Recogida separada y reciclado de alta calidad. La importancia de disponer de un mercado de materias primas secundarias suficiente y competitivo

En sintonía con lo establecido en el art. 10 de la Directiva Marco de Residuos, el art. 48 del Proyecto de Reglamento UE sobre los envases regula bajo la denominación de «sistemas de devolución y recogida» el equivalente a lo que la legislación española denomina como recogida separada. Los aspectos más destacados

de esta regulación son los siguientes:

- • Obligación de los Estados miembros de establecer sistemas e infraestructuras que garanticen la devolución y recogida separada de todo tipo de envases con el fin de garantizar que sean tratados de conformidad con el principio de jerarquía de residuos y el mandato de protección de la salud y el medio ambiente y para facilitar su preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad. No obstante, prevé que los Estados puedan adoptar excepciones a la obligación de recogida separada en relación con determinados formatos de envases. Esta posibilidad está recogida con carácter general para todo tipo de residuos en la Ley 7/2002 de residuos y el Real Decreto de Envases, en su art. 11, desarrolla esta previsión para los residuos de envases.
- • Los envases que, en su momento, cumplan con los requisitos de diseño para el reciclado establecidos en el acto delegado que se aprobará a tal efecto, deberán ser recogidos precisamente para esa finalidad, es decir, para ser reciclados.
- • Queda prohibida la incineración y el depósito de los residuos recogidos de manera separada, excepción hecha de los residuos resultantes de las operaciones de tratamiento previas de tales residuos para los cuales el reciclado no sea posible o no ofrezca el mejor resultado medioambiental (equivalente a lo previsto en la normativa española).
- • Impone a los Estados implantar las infraestructuras necesarias para asegurar la recogida separada, como se ha dicho, para facilitar el reciclado del alta calidad pero también, para asegurar la disponibilidad de plástico reciclado como materia prima, estableciendo a estos efectos que los sistemas de recogida separada podrán otorgar acceso prioritario a los materiales reciclados que permitan un reciclado de alta calidad de modo que permitan el uso del material reciclado para la misma o similar aplicación, con pérdidas mínimas de cantidad, calidad o funcionalidad.
- • Como regla especial, exige que los residuos de envases que no hayan sido recogidos separadamente se clasifiquen con carácter previo a su eliminación mediante depósito en vertedero o valorización energética a fin de recuperar envases que hayan sido diseñados para el reciclado. La previsión del Proyecto de Reglamento UE es más exigente ya que obliga a realizar esa recuperación en todo caso (siempre que se trate de envases diseñados para ser reciclado) y no solo, como dice el Real Decreto de envases, cuando *sea técnica, económica y ambientalmente viable*.
- • Regula las características mínimas que deberán cumplir estos sistemas de recogida separada, que ya exige con carácter general el Real Decreto de envases.
- • Estarán abiertos a la participación de los agentes económicos de los sectores afectados, las autoridades públicas competentes y los terceros que gestionen los residuos en su nombre.
- • Cubrirán todo el territorio del Estado y todo tipo de residuos de envases, debiendo tener en cuenta el tamaño de la población, volumen previsto y composición de los residuos de envases, accesibilidad y proximidad de usuarios, incluyendo recogidas en espacios públicos, establecimientos mercantiles y zonas residenciales, todos los cuales deberán tener capacidad suficiente.
- • Estarán abiertos a los productos importados, en condiciones no discriminatorias, sin obstaculizar el comercio o falsear la competencia.

El proyecto de Reglamento UE de envases (art. 49) no impone objetivos de recogida separada de manera

directa pero sí lo hace indirectamente a los efectos de regular la obligación de establecer SDR para alcanzar los objetivos de reciclado en relación con determinados envases (botellas de plástico y recipientes de bebidas de metal - abriendo la puerta para establecerlos voluntariamente a nivel nacional para otros envases). En concreto, el art. 50 del Reglamento UE exige que los Estados miembros adopten medidas para asegurar a más tardar el 1 de enero de 2029 un objetivo de recogida separada de al menos el 90% en peso, por año, para las botellas de bebidas de plástico de un solo uso de la Directiva SUP y para los recipientes de metal para bebidas con capacidad de hasta tres litros, exigiendo la implantación de SDR en los puntos de venta cuando no se alcance ese objetivo, no obstante diversas excepciones contempladas en la propia norma europea.

El Reglamento UE sobre los envases y los residuos de envases hace recaer sobre el productor de producto el cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

En cuanto a los objetivos de reciclaje, el Real Decreto de envases mantiene los objetivos de reciclado fijados en la actual Directiva de envases y en el Proyecto de Reglamento UE de envases, sin que haya hecho uso de la posibilidad de fijar objetivos más exigentes. Se establece que la Comisión revisará los objetivos de reciclado en un plazo de 7 años.

IX. La responsabilidad ampliada del productor como el mejor sistema para la transformación del modelo económico y el logro de objetivos

En primer lugar, y dado el objetivo de este Trabajo, debe destacarse que, a diferencia de lo que ocurre con la regulación de los requisitos de sostenibilidad y marcado, donde el efecto armonizador de los requisitos sobre puesta en el mercado de envases y productos envasados no deja apenas margen de maniobra a los Estados para separarse de la regulación europea, en el marco de la responsabilidad ampliada del productor (RAP) cabe entender que existe mayor flexibilidad para que los Estados puedan completar una regulación que el Reglamento UE de envases no ha cubierto en su totalidad. En particular, para dar cobertura desde la regulación nacional a situaciones jurídicas que el Reglamento UE sencillamente no tenga finalmente en cuenta y cuya implantación a nivel nacional puede ser perfectamente compatible con el funcionamiento de la RAP de envases que diseña la norma europea.

1. El responsable de cumplimiento de la RAP

El Reglamento UE sobre los envases y los residuos de envases hace recaer sobre el productor de producto el cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

La regulación del productor, como agente sometido al cumplimiento de las obligaciones en materia de RAP, es ciertamente compleja y asistemática, presentando algunas diferencias significativas en relación con la regulación que de esta materia se contiene en el Real Decreto español de envases. En particular, difiere el alcance de la figura del productor (contemplándose supuestos no previstos en la norma española y dejando fuera otros regulados por el Real Decreto de envases). Igualmente, la definición de fabricante del Reglamento

UE es amplia y comprende lo que en nuestro ordenamiento se conoce como la figura del envasador —no solo la del fabricante de envases vacíos—, aunque con matices significativos respecto de la regulación nacional. A lo anterior se suma la inexistencia de reglas específicas para los envases comerciales e industriales y la ausencia de mecanismos específicos de atribución de la RAP entre los agentes que intervienen en la gestión de los productos envasados en este tipo de envases.

La definición de productor de producto del Proyecto de Reglamento UE de envases no encaja exactamente con la definición del Real Decreto de envases. Con carácter general, cabe afirmar que a nivel nacional el productor de producto es el responsable de la introducción en el mercado de productos envasados. Sin embargo, la redacción actual del Proyecto de Reglamento UE de envases y el tratamiento asistemático de la definición de los operadores económicos, parece abrir la puerta a que también puedan ser considerados productores de producto los fabricantes y responsables de la introducción en el mercado de envases vacíos.

Por otro lado, el Real Decreto de envases contempla reglas especiales complementarias para atribuir las obligaciones RAP a determinados agentes económicos que no queda claro que estén contempladas en el Proyecto de Reglamento UE de envases como, por ejemplo:

- • En caso de que los productores de producto que no hayan designado representante autorizado en España, responde subsidiariamente de las obligaciones RAP el primer distribuidor o comerciante del producto envasado con sede en España.
- • En caso de envases de transporte empleados en la venta a distancia facilitados por las empresas de mensajería o paquetería, serán estas últimas empresas las que, en nombre de los productores, cumplan con las obligaciones financieras y de información, así como organizativas cuando proceda.
- • En el caso de los envases de transporte empleados en la venta a distancia a través de las plataformas de comercio electrónico, cuando éstas faciliten a un tercero la comercialización de sus productos envasados, serán estas plataformas las que, en nombre de los productores, cumplan con las obligaciones financieras y de información, así como organizativas cuando proceda.
- • Para los envases domésticos de servicio podrá acordarse voluntariamente que sean los fabricantes, adquirentes intracomunitarios o importadores de estos envases o, en su caso, las empresas de distribución de estos envases quienes, en nombre de los productores, den cumplimiento a las obligaciones financieras y de información. También se contempla esta posibilidad para envases comerciales de determinados sectores y para todos los envases industriales.

Señalar, finalmente, que el Real Decreto de envases contempla dos supuestos especiales dentro de la definición de envasador del art.2) cuyo encaje en el Reglamento UE es incierto: (i) para los envases de servicio, se considerará envasador al titular del comercio que suministre o entregue dichos envases al consumidor o usuario final; y (ii) para los envases empleados en las ventas a distancia, tendrá la consideración de envasador el titular del comercio responsable de la venta, respecto de esos envases.

Además del productor y del envasador, tanto el Proyecto de Reglamento UE como la normativa nacional identifican distintos agentes económicos, algunos de los cuales, a su vez, pueden caer en la categoría de productor, sobre los que impone diferentes obligaciones, no siempre en los mismos términos.

Este es el caso de los gestores de residuos, a los que el Proyecto de Reglamento UE de envases impone sobre una serie de obligaciones en materia de información, que deben igualmente facilitar a los sistemas colectivos de RAP (SCRAP), a fin de que puedan a su vez reportar sobre la gestión de los residuos generados por los envases incluidos en su ámbito de aplicación.

También en ambas regulaciones se contempla la figura del representante autorizado, pero el Proyecto de Reglamento UE de envases distingue de esta figura a la del representante autorizado a efectos de la RAP (que es el único contemplado en nuestra normativa nacional). Conforme al Proyecto de Reglamento UE de envases:

- • El representante autorizado es «toda persona física o jurídica establecida en la UE que ha recibido el mandato escrito del fabricante para actuar en su nombre en relación con tareas específicas relacionadas con las obligaciones previstas del fabricante en virtud del presente Reglamento».
- • El «representante a efectos de RAP» es «una persona física o jurídica establecida en un Estado miembro en cuyo territorio el productor comercializa el envase o producto envasado por primera vez, distinto del Estado miembro o del tercer país en que está establecido el productor, y que ha sido designada por el productor, conforme a lo dispuesto en el art. 8 bis, apartado 5, párrafo tercero, de la Directiva 2008/98/CE, a efectos del cumplimiento de las obligaciones de dicho productor con arreglo al capítulo VIII del presente Reglamento». Es decir, lo que se entiende por representante autorizado según el art. 40 de la Ley de Residuos nacional.

El Real Decreto de envases incorpora ciertas obligaciones específicas para comerciantes y distribuidores en materia de recogida separada de los residuos de envases o de información a los SCRAPs que no tiene reflejo en este artículo pero que sin embargo son muy relevantes para el cumplimiento de los objetivos de reciclado. Por ejemplo, la obligación de separar por materiales los residuos por su poseedor final o la prohibición de comercialización de productos envasados si no consta inscrito el productor responsable de los mismos.

Otra regulación relevante del Proyecto de Reglamento UE de envases es la relativa a los llamados «prestadores de servicios logísticos» (empresas de transporte y mensajería), indicando que los productores deberán suministrar a estas empresas, en el momento de la formalización del correspondiente contrato, el número de registro de productor de producto y un certificado que acredite que cumple con sus obligaciones RAP, debiendo el prestador de servicios hacer todo lo posible («*make best offers*») para comprobar que la información es fiable y completa (para lo que deberá consultar los registros o bases de datos en lo que pueda cotejar dicha información o solicitar la información al productor) y requerir al productor que la corrija o complete si es incorrecta, debiendo suspender el servicio contratado hasta que el productor resuelva el problema detectado (el productor puede someter esta suspensión a los tribunales). En resumen, se exige a estas empresas de servicios logísticos (de modo similar a como se hace con comerciantes y distribuidores), la obligación de comprobar que solo entregan envases que cumplan con las normas RAP, al tiempo que quedan habilitados para no entregarlos si no cumplen.

2. Aspectos generales de la regulación de la Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP)

El Proyecto de Reglamento UE de envases ha incorporado una serie de novedades normativas no previstas en la actual Directiva de envases al objeto de desarrollar ciertos aspectos relacionados con la RAP aplicable a los envases. Por tanto, no contiene una regulación sistemática de la materia sino previsiones sueltas que complementan la regulación general de la Directiva Marco de residuos o la desarrolla en ciertos aspectos que

van desde las formas de cumplir la RAP pasando por el proceso de autorización de los sistemas de RAP, la obligación de creación de un registro armonizado de productores de producto, o la ampliación de los costes de la RAP.

El Proyecto de Reglamento UE de envases sujeta al régimen RAP general de la Directiva Marco de residuos a los productores de envases o productos envasados comercializados por primera en el mercado de un Estado miembro de la UE.

Impone al productor la obligación de designar mediante mandato escrito un representante autorizado en cada Estado miembro distinto de aquel en el que estuviera establecido, (obligación que ya exige el Real Decreto español de envases en su art. 17.2 para todos los productores de producto que estén establecidos en otro Estado miembro distinto de España y comercialicen productos envasados en nuestro país), y se habilita a los Estados para que, a su vez, puedan exigir a los productores establecidos en terceros países (es decir, también a productores establecidos fuera de la UE), el designar por escrito a un representante autorizado, para el mismo fin y de la misma forma (lo que ya hace el mencionado art. 17.2 del Real Decreto español de envases).

Prevé que los productores puedan cumplir sus obligaciones RAP de manera individual o por medio de un sistema colectivo de RAP, como a nivel nacional pero dejando en manos de los Estados que esta segunda posibilidad sea obligatoria.

El Proyecto de Reglamento UE de envases también contienen una serie de reglas sobre el funcionamiento de los sistemas de RAP que no plantea novedades significativas ni en relación con lo ya previsto en la Directiva marco de residuos ni en nuestra regulación nacional. Algunos de los aspectos más destacados de esta regulación son los siguientes:

- • Para el caso en el que operen a la vez varios SCRAPS y SIRAPS simultáneamente (en competencia), se exige que en su conjunto den cobertura a todo el territorio nacional y que los Estados aseguren su funcionamiento coordinado. En España, la competencia va a ser notable, tras décadas con un mercado concentrado en pocos sistemas especializados.
- • Obligación de confidencialidad de la información, en particular la facilitada por los productores o sus representantes autorizados (obligación contemplada en el art. 22.1.º.c) del Real Decreto de envases).
- • En línea con lo que ya exige el Real Decreto de envases, se obliga a los sistemas de RAP a difundir al menos anualmente a través de sus webs (preservada la confidencialidad debida), la información sobre la cantidad de envases o productos envasados comercializados por primera vez en el territorio de cada Estado y sobre el cumplimiento de los objetivos de reciclado.
- • Se exige a los SCRAPS dar un trato igualitario a los productores con independencia de su origen y tamaño, sin imponer cargas administrativas desproporcionadas para los productores que comercialicen envases en pequeñas cantidades, así como para las pymes (obligación contemplada en el art. 22.1.º.b) del Real Decreto de envases).

El Proyecto de Reglamento UE de envases exige un control previo administrativo para la puesta en funcionamiento de todos los SRAP, a diferencia de la regulación nacional que solo exige autorización previa a

los sistemas colectivos, y declaración responsable a los individuales. (control *ex post*). También introduce ciertas novedades en el procedimiento de tramitación de estas autorizaciones preceptivas respecto a la regulación nacional. Por ejemplo, se exige que la verificación de la información aportada por el sistema RAP en la solicitud se realice por la autoridad competente o por un tercero independiente de la propia autoridad competente y del propio sistema de RAP y publicar un informe con el resultado de esa verificación.

Como ocurre a nivel nacional, se exige constituir la correspondiente garantía financiera, pero como novedad, esta garantía podrá adoptar la forma de un fondo público en el que el Estado sea responsable solidario (posibilidad que está pensada para el caso de SCRAPs públicos).

Abordamos finalmente dos aspectos concretos de la RAP de especial relevancia: los costes cuya financiación deben asumir los productores y la nueva obligación de inscripción en un Registro público que amplía al ámbito comunitario la exigencia impuesta por nuestro actual Real Decreto de envases.

3. Coste RAP

El Proyecto de Reglamento UE de Envases amplía los costes RAP más allá de lo previsto en la Directiva Marco de residuos, para incluir los dos siguientes conceptos: (i) el coste del marcado de contenedores para la recogida separada de los residuos de envases; y (ii) el coste de las caracterizaciones de los residuos municipales mezclados (fracción resto) previstas en el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/595 de la Comisión por el que se establece el formulario para el estado sobre el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan y en los actos delegados que adopte la Comisión en desarrollo del art. 50. 7 a) para el cálculo de los residuos recogidos de manera separada, incluyendo los generados por envases reutilizables y por envases gestionados mediante SDR.

El Proyecto de Reglamento UE de envases es una norma ambiciosa y tremendamente compleja cuyas medidas podrían contribuir de forma eficaz y determinante a los objetivos que persigue: armonización, impulso de la economía circular, la resiliencia del mercado interior de la UE y los objetivos de cambio climático.

En principio la ampliación de costes solo alcanza a los residuos de envases domésticos de todo tipo de materiales, aunque en el caso de las caracterizaciones podría extenderse igualmente a los de residuos de envases comerciales en aquellos supuestos en los que la gestión de estos últimos haya sido asumida por el municipio.

4. Registro de productores

El Proyecto de Reglamento UE de envases impone la obligación para los Estados miembros de establecer un registro de productores para comprobar el cumplimiento de las obligaciones RAP en materia de envases. Se fija un plazo de 18 meses a contar desde la adopción de los actos de implementación de este artículo para cumplir con esta obligación. El registro de productores de cada país debe habilitar enlaces a los registros de

productores del resto de Estados miembros para facilitar la inscripción y están obligados a registrarse los productores (directamente o por medio de su representante autorizado a efectos de RAP, el cual podrá representar a más de un productor). La inscripción en el registro es condición para poder comercializar envases o productos envasados en cada Estado miembro.

Destacamos a continuación algunas de las características del registro de productores contemplado en el Proyecto de Reglamento UE de envases que no están previstas o difieren de la actual regulación del Real Decreto de envases:

Si el productor está adherido a un SCRAP, la inscripción en el registro la debe hacer el SCRAP, salvo que el Estado miembro establezca otra cosa. El Real Decreto español de envase exige en estos momentos que la inscripción la realice por su propia cuenta el productor y no prevé la posibilidad de que sea el SCRAP quien asuma esta tarea, aunque se están articulando mecanismos prácticos para ofrecer este servicio como actividad complementaria o a través de las respectivas entidades administradoras de los SCRAP.

Se regula, en términos similares a como lo hace el Real Decreto de envases, el contenido mínimo de la información a suministrar en la solicitud para la inscripción en el registro aunque se habilita a los Estados para que exijan información adicional si es necesario para cumplir con el propio Reglamento UE o con normas nacionales complementarias.

La información anual sobre la puesta en el mercado (5) (parte B del Anexo IX) se debe comunicar a la autoridad competente antes del 1 de junio (el Real Decreto de envases lo exige para antes del 31 de marzo) y no exige (aunque permite exigir) que la información sea auditada y certificada por un auditor independiente (lo que ya se exige en nuestra regulación nacional).

Ambas regulaciones contemplan requisitos menos exigentes para operadores que ponen cantidades reducidas de envases en el mercado, pero con distinto alcance. La regulación nacional también simplifica la información exigible a los responsables subsidiarios que regula nuestro Real Decreto de envases.

Una diferencia significativa es que el Proyecto de Reglamento UE de envases contempla que se incorporen al registro datos de gestión de residuos, algo no previsto en el Real Decreto de Envases.

Finalmente señalar que, como ocurre ya a nivel nacional, será pública y de acceso gratuito y sencillo, la lista de productores registrados, si bien se preservará la información confidencial de carácter comercial.

X. Conclusiones

El Proyecto de Reglamento UE de envases es una norma ambiciosa y tremendamente compleja cuyas medidas podrían contribuir de forma eficaz y determinante a los objetivos que persigue: armonización, impulso de la economía circular, la resiliencia del mercado interior de la UE y los objetivos de cambio climático. Sin embargo, su complejidad y su necesario desarrollo por actos delegados y de ejecución, generan una inevitable incertidumbre, siendo recomendable un seguimiento de la evolución de su tramitación que permita a los operadores participar en el proceso y anticiparse a los cambios.

En todo caso, a nivel nacional ya estamos inmersos en un profundo proceso de cambio. La regulación nacional

adelanta la aplicación de muchas de las novedades que traerá el Reglamento a nivel europeo, pero con menor nivel de armonización y plazos mucho más reducidos de implantación. El hecho de que algunas de estas medidas no se ajusten previsiblemente a las del futuro Reglamento de envases no permite diferir su aplicación, porque son de obligado cumplimiento en los plazos marcados en el propio Real Decreto de envases (y susceptible de sanción su incumplimiento) y, como se ha expuesto, si no todas, muchas de las peculiaridades nacionales podrán mantenerse a pesar de no coincidir exactamente con la regulación europea, especialmente en materia de Responsabilidad Ampliada del Productor.

-
- (1) Preguntas y respuestas sobre el Reglamento relativo a los envases y residuos de envases. Bruselas, 30 de noviembre de 2022. Comisión europea.
- [Ver Texto](#)
- (2) Nota informativa, del 18 de junio de 2024, de la Secretaría General del Consejo al Comité de Representantes Permanentes/Consejo, relativa a las Propuestas sujetas al procedimiento legislativo ordinario que previsiblemente se someterán a un procedimiento de corrección de errores en el Parlamento Europeo.
- [Ver Texto](#)
- (3) Los envases ya puestos en el mercado con anterioridad a la fecha en la que sean exigibles los diferentes requisitos de sostenibilidad y marcado, así como los stocks de los distribuidores y almacenes no quedan sujetos al cumplimiento de tales requisitos.
- [Ver Texto](#)
- (4) No se mencionan las obligaciones de marcado derivadas de la Directiva SUP puesto que las mismas no han sido modificadas ni por el Real Decreto de envases ni por el Reglamento UE y siguen siendo plenamente exigibles.
- [Ver Texto](#)
- (5) Que puede ser suministrada por el productor o por el SCRAP si así lo contempla la legislación nacional (que no es el caso de la norma española).
- [Ver Texto](#)