Evolución de la política europea de economía circular

Jean-Pierre Hannequart
Presidente de Honor de la Fundación para la Economía Circular

PRIMERAS ETAPAS

El "paquete" de medidas que propone actualmente la Comisión fue precedido por varias comunicaciones estratégicas en relación, más o menos directa, con la política de economía circular.

Así cabe señalar, en primer lugar, las iniciativas aprobadas por la Comisión en relación con:

- una política integrada de productos;
- una estrategia relativa a las materias primas;
- la eficiencia en el uso de recursos;

Y, a continuación, las referencias formales al concepto de economía circular:

- el 7º Programa de Acción para el Medio Ambiente;
- el programa de I + D "Horizonte 2020";
- y, por último, el paquete de julio de 2014 sobre economía circular.

1. Política Integrada de Productos (Libro Verde de 2001 y Comunicaciones de 2003 y 2008)

El 7 de febrero de 2001, el Libro Verde sobre "Política Integrada de Productos" (PIP) subrayó el hecho de que los productos "verdes" o ecológicos utilizan menos recursos, tienen un menor impacto sobre el medio ambiente y previenen la producción de residuos desde la etapa de diseño, siendo la base para una mejor calidad de vida, que puede crear riqueza y asegurar la competitividad.

Desde el año 2001 la Comisión ha instado, a través del concepto de la PIP, a una mayor comprensión de todo el ciclo de la vida de los productos "que comienza con la extracción de materias primas, continúa con la producción, distribución y uso de los mismos, para terminar con la gestión de los residuos que estos productos generan".

La estrategia propuesta por la UE consideraba también la fuerte participación de todas las partes involucradas en todos los niveles potenciales de acción, con tres objetivos principales:

- adaptación del mecanismo de precios;
- la promoción de un consumo más ecológico;
- y, la promoción de una producción más respetuosa con el medio ambiente.

Sin embargo, en 2003, una nueva comunicación de la Comisión sobre la PIP se limitaba, esencialmente, a proponer un conjunto de herramientas que incluían:

- una guía para los análisis de ciclo de vida;
- la puesta a punto de medidas para promover la "compra pública verde"; y,
- un proceso de discusión y negociación para la valoración de determinados productos.

El programa de trabajo sobre PIP de la Comisión fue actualizado y completado el 16 de julio de 2008 por un Plan de acción para el consumo y la producción sostenibles. Este plan incluye específicamente cinco propuestas reglamentarias relativas a:

- la Directiva sobre diseño ecológico;
- el Reglamento sobre la etiqueta ecológica de los productos;
- el Reglamento EMAS;
- Directiva sobre etiquetado energético; y
- un Reglamento concerniente a un sistema de verificación de las tecnologías ambientales.

2. La Iniciativa de las Materias Primas (2008-2011-2012-2014)

Los tres ejes de esta iniciativa europea tienen por objeto garantizar "la igualdad de condiciones en el acceso a los recursos de terceros países, unas mejores condiciones marco para la extracción de materias primas en la UE y una reducción del consumo de materias primas primarias mediante un aumento de la eficiencia de los recursos y el fomento del reciclaje".

En febrero de 2011, la Comisión publicó una lista inicial de 14 materias primas fundamentales. La lista fue revisada y ampliada en 2014.

En febrero de 2012, formuló una propuesta de Cooperación de Innovación Europea sobre las materias primas.

3. Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos (2010-2011)

De acuerdo con esta Hoja de ruta, los principales objetivos que se persiguen son:

- dar a los consumidores "información precisa basada en el impacto y los costes del uso de los recursos en todo su ciclo de vida";
- promover los "nuevos modelos comerciales, en virtud de los cuales los productos se alquilan en vez de adquirirse";
- fomentar la reutilización de materias primas a través de una mayor "simbiosis industrial"
- combinar diferentes políticas para crear una economía en la que se explotaran plenamente las posibilidades de reciclado.

En materia de residuos, esta Hoja de ruta ha introducido cinco grandes objetivos:

a) El establecimiento de un documento con toda la reglamentación adquirida, en particular sobre la erradicación del transporte ilegal de residuos.

b) Disminución de la cantidad de residuos producidos por habitante.

c) Favorecer la economía del reciclado y la reutilización.

d) Limitar la valorización energética a los residuos no reciclables.

e) Prohibición del vertido directo.

4. 7º Programa de Acción para el Medio Ambiente (PAM)

En el 7° PAM, aprobado en octubre de 2013, se hace referencia expresa a la promoción de la economía circular en relación con la problemática de la producción y el consumo. Esta promoción debe hacerse con una serie de instrumentos que incluyan la información medioambiental sobre los productos; el *leasing;* indicadores que tengan en cuenta todo el ciclo de vida, así como la integración en el ecodiseño de los criterios de reciclabilidad, reparabilidad y/o duración de vida.

5. El programa de I + D "Horizonte 2020"

A finales de 2013, se adoptó el programa denominado "Horizonte 2020". Este programa fue dotado con cerca de 80 mil millones de € en fondos. Y es el programa de financiación de la Unión Europea a la investigación y la innovación para el periodo 2014-2020.

"Horizonte 2020" concentra sus esfuerzos en la consecución de tres prioridades: la excelencia científica, el liderazgo industrial y los desafíos sociales.

En virtud de los retos sociales, se busca impulsar la promoción de proyectos interdisciplinarios para responder a los grandes desafíos (salud, agricultura sostenible, clima, transporte, energía limpia, etc.). En particular se han convocado proyectos para la denominada "economía verde".

6. "Paquete" de julio de 2014 sobre economía circular

El 2 de julio 2014 se emitieron varios documentos relativos a la economía circular, entre ellos, una Propuesta legislativa (COM (2014) 0397) que fue retirada posteriormente.

La Comunicación principal de julio de 2014 establecía:

- Un marco normativo propicio para la economía circular, incluyendo:
  - El ecodiseño y la innovación.
  - El desbloqueo de inversiones.
  - La movilización de las empresas y los consumidores.
- Una modernización de la política de residuos que constaba, además de enmiendas legislativas, de medidas específicas para determinados flujos (reducir al menos el 30% de la "basura marina" (*littering* marino) para el año 2030; un marco de acción para el fósforo; …).
- Un objetivo de uso eficiente de los recursos del orden del 30%.

Este paquete también incluía un Plan de acción para PYMES, una comunicación sobre "empleos verdes", así como otra sobre construcción sostenible.

EL NUEVO PAQUETE 2015 SOBRE ECONOMÍA CIRCULAR

La propia Comisión resume de la siguiente manera el nuevo paquete adoptado a finales de 2015 sobre economía circular:

- financiación de más de 650 millones € con cargo a Horizonte 2020 y de 5500 millones € con cargo a los Fondos Estructurales;
- medidas para reducir el despilfarro de alimentos, incluida una metodología de medición común, una indicación de fechas mejorada y herramientas que permitan alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos a más tardar en 2030;
- elaboración de normas de calidad para las materias primas secundarias a fin de reforzar la confianza de los operadores en el mercado interior;
- medidas en el plan de trabajo sobre diseño ecológico para 2015-2017 tendentes a promover la reparabilidad, durabilidad y reciclabilidad de los productos, además de la eficiencia energética;
- una revisión del Reglamento sobre abonos, para facilitar el reconocimiento de los abonos orgánicos y basados en residuos en el mercado único y reforzar el papel de los bionutrientes;
- una estrategia para el plástico en la economía circular, que aborde los problemas de la reciclabilidad, la biodegradabilidad, la presencia de sustancias peligrosas en los plásticos y el objetivo de desarrollo sostenible de reducir significativamente los desechos marinos;
- una serie de acciones sobre la reutilización del agua, incluida una propuesta legislativa relativa a los requisitos mínimos para la reutilización de las aguas residuales;
- y unas propuestas legislativas revisadas sobre los residuos entre las que figuran:
  - Objetivos comunes de la Unión Europea para:
    - § reciclar el 65% de los residuos municipales para el año 2030;
    - § reciclar el 75% de los residuos de envases en 2030;
    - § reducir a un 10%, como máximo, la eliminación en vertedero de residuos municipales para el año 2030;

– una prohibición del depósito en vertedero de los residuos recogidos por separado;

– la promoción de instrumentos económicos para desalentar la eliminación en vertedero;

– una simplificación y mejora de las definiciones y una armonización de los métodos de cálculo de los porcentajes de reciclado en toda la UE;

– medidas concretas para promover la reutilización y estimular la simbiosis industrial, es decir, convirtiendo los subproductos de una industria en materias primas para otra;

– incentivos económicos para que los productores pongan en el mercado productos más ecológicos;

– apoyo a los regímenes de recuperación y reciclado (en particular, de envases, baterías, aparatos eléctricos y electrónicos, vehículos).

PRINCIPALES ELEMENTOS EN DEBATE

1. Reacciones generales

Las propuestas de la Comisión de diciembre de 2015 ya han sido objeto de varias respuestas institucionales: el Comité Económico y Social emitió un dictamen en abril de 2016; el Comité Europeo de las Regiones (CDR) adoptó un primer dictamen el 15 de junio de 2016; el propio Consejo ha tomado posición en junio de 2016.

Sin embargo, la posición final del Parlamento Europeo está pendiente. Y, pueden pasar varias semanas de negociaciones, en 2017, antes de que se alcance un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo sobre las enmiendas a las directivas de "residuos".

El diagrama siguiente ilustra los principales pasos en el proceso en curso:

En general, la estrategia de economía circular propuesta por la Comisión, en diciembre de 2015, ha sido acogida favorablemente. Sin embargo, cabe hacer ciertas puntualizaciones.

Así, el Consejo, de junio de 2016, aprobó el Plan de Acción propuesto por la Comisión insistiendo en:

- desarrollar de manera coherente las distintas áreas e instrumentos políticos;
- la necesaria implicación y coordinación de todos los niveles de intervención política;
- la necesaria participación activa del sector privado;
- la importancia de promover la innovación sistemática.

El Dictamen, de abril de 2016, del Comité Económico y Social demanda restaurar los objetivos cifrados propuestos en julio de 2014, desarrollando aún más la política de educación y formación. También hace hincapié en la importancia de que las políticas de economía circular deberían "garantizar que los círculos fueran duraderos, cortos, locales y limpios".

En mayo de 2016, el Parlamento Europeo, en su informe BONAFE, hizo un considerable número de enmiendas para una política europea más ambiciosa. Este informe fue ampliamente seguido por los distintos grupos políticos. Sin embargo, cerca de 1700 enmiendas se han puesto sobre la mesa.

2. Principales orientaciones políticas en debate

Sin mencionar aquí las modificaciones de las directivas existentes en materia de residuos se puede considerar que el debate actual sobre la política europea de economía circular conlleva cuatro aspectos principales:

a) ¿Es necesario un nuevo modelo económico?
b) ¿Se requiere una nueva política de producción?
c) ¿Se necesita una nueva política de consumo?
d) ¿Se necesita una nueva política de mercado (para las materias primas secundarias)?

¿Es necesario un nuevo modelo económico?

La Comisión está a favor de una evolución del actual sistema económico: hacia una economía sostenible, con bajas emisiones de carbono, y eficiente en el uso de los recursos.

Sin embargo, el Consejo mantiene el objetivo de crecimiento económico "más sostenible, inteligente e integrado". Defendiendo, principalmente, un enfoque de ecoinnovación sistemática.

¿Se requiere una nueva política de producción?

La Comisión tiene claramente dos nuevos ejes: el ecodiseño y la ecoeficiencia.

Sin embargo, la integración de nuevos criterios (durabilidad, reparabilidad, reciclabilidad, ...) en la Directiva de ecodiseño está programado solo después de un largo proceso de normalización dirigida por el CEN.

En cuanto a un objetivo cifrado de ecoeficiencia (en torno al 30%), apenas fue respaldado.

¿Se necesita una nueva política de consumo?

La Comunicación, de diciembre de 2015, pretende claramente promover la durabilidad de los productos y la compra pública ecológica. Sin embargo, esto no garantiza ninguna medida vinculante en estas áreas.

¿Se necesita una nueva política de mercado (para las materias primas secundarias)?

La Comisión contempla, efectivamente, el fortalecimiento del mercado de las materias primas secundarias. Pero deja en suspenso la adopción de normas de calidad en materia de reciclado y aplaza a 2018 una reflexión profunda sobre las relaciones entre las sustancias químicas (reglamento REACH), y la recuperación de residuos.

3. Principales modificaciones reglamentarias a debate

Sin entrar en todos los detalles, se puede considerar que el debate sobre la revisión de las directivas sobre residuos abarca cuatro cuestiones principales:

- Formulación de objetivos cifrados.
- Las obligaciones de prevención.
- Las obligaciones de recogida separada de residuos.
- Los incentivos económicos.

Formulación de objetivos cifrados

En primer lugar, está la cuestión respecto a qué operaciones se deben aplicar objetivos cifrados. A este respecto, la Propuesta de la Comisión de 2015 hace referencia:

- Al reciclado, incluyendo la preparación para la reutilización.

- Al depósito en vertedero.

Sin embargo, el informe BONAFE (en gran medida en armonía con el dictamen del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social), recoge que los objetivos europeos deben considerar, además:

- La prevención.
- La reutilización.
- La valorización orgánica.
- La reducción del despilfarro alimentario.
- La reducción de la contaminación marina.
- La eficiencia en el uso de los recursos.

El flujo de los residuos (o de los no-residuos) que se someterían a los objetivos cifrados es otra cuestión en debate. La Comisión considera, principalmente, los residuos municipales y los residuos de construcción y demolición. Para otros, también el objetivo debería contemplar también los residuos alimentarios, los residuos comerciales e industriales y los vertidos ilegales.

Por supuesto, los porcentajes a alcanzar (en un periodo de tiempo determinado) están en el centro del debate. Las propuestas de la Comisión, de diciembre de 2015, fija en el horizonte 2030 un objetivo de preparación para la reutilización y reciclado del 65% para los residuos municipales y del 75% para los residuos de envases, mientras que establece un máximo del 10% para la eliminación en vertedero. También se desarrollan los siguientes objetivos por materiales de envase:

	2025	2030
Plástico	55%	-
Madera	60%	75%
Acero	75%	85%
Aluminio	75%	85%
Vidrio	75%	85%
Papel y cartón	75%	85%

Conforme indican los primeros textos del Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo, estos objetivos deberían ser más ambiciosos y, al mismo tiempo, se deberían contemplar objetivos cifrados para otras operaciones (como el 65% de valorización orgánica en 2025 y un 10% de reutilización de los envases).

Sobre la metodología para el cálculo de estos porcentajes, rápidamente surgieron diferencias de opinión significativas entre la Comisión y algunos representantes de los Estados miembros.

Las obligaciones en materia de prevención

El paquete de diciembre de 2015 no establece ningún objetivo cuantitativo de prevención, pero prevé reforzar las medidas a llevar a cabo dentro de los programas de prevención a desarrollar por los Estados miembros en favor de los ecoproductos, las materias primas estratégicas, la reutilización de los productos y la reducción de los residuos industriales como los residuos alimenticios.

En estos programas también se incluyen ahora indicadores adecuados en cuanto a las cantidades de residuos municipales, por habitante, que quedan para eliminar o valorizar energéticamente.

Sobre esta última cuestión, diversas respuestas han subrayado que tal indicador no forma parte de la prevención. Los objetivos cuantificados de prevención han sido apoyados en el informe Bonafé: 5% menos en 2025; 10% menos en 2030, con el 50% menos de residuos de alimentos y el 50% menos de residuos vertidos al mar.

Las obligaciones de recogida separada

Para la Comisión, es necesaria la recogida separada de cuatro materiales (papel, vidrio, plástico y metal), así como la de los biorresiduos siempre y cuando sea viable "desde el punto de vista técnico, ambiental y económico".

Esta triple condicionalidad debe desaparecer, según la opinión de un gran número de actores, y extender la obligación de recogida separada a otros materiales como la madera y los textiles.

Los incentivos económicos

En cuanto a los incentivos económicos, la estrategia europea propuesta por la Comisión sigue siendo discreta al respecto, si bien invita a los Estados miembros a adoptar medidas fiscales (como los impuestos sobre el vertido y la incineración, y las tasas variables en función del volumen de residuos generados) y a notificarlas.

No obstante, la propuesta de diciembre de 2015 pretende someter todos los regímenes de "Responsabilidad Ampliada del Productor" (RAP) a los requisitos comunes, mas allá del debate abierto sobre la adopción obligatoria o no del régimen de RAP. ✤