

# MINUTA

## CONSTRUCCIÓN DE POSICIÓN DE ESMAX EN PROCESO PARA FIJAR METAS REP E+E

### Introducción

El análisis comparado de la regulación de la Unión Europea permite contextualizar las perspectivas regulatorias de los Decretos de Metas y Obligaciones Asociadas para Envases y Embalajes, especialmente respecto de aquellos envases que denominaremos de difícil valorización, dentro de los cuales se encuentran los envases con lubricantes que ESMAX coloca en el mercado nacional como productor de acuerdo a la definición del artículo 3, número 21 de la Ley N°20.920.-

Por envases de difícil valorización nos referimos a envases que contienen una sustancia que al entrar en contacto con las paredes del envase dificulta su valorización, limitándola a un manejo químico y/o mecánico de alto costo o valorización energética. De esta forma, una porción de los envases que esta compañía coloca en el mercado se condice con la categoría precedentemente identificada. Adicionalmente, señalaremos asuntos relevantes de envases que siendo colocados por la compañía con lubricantes, son luego rellenos por los generadores del residuo con lubricantes usados convirtiéndose con ello envases de residuos peligrosos. Respecto de ellas concentramos esta presentación, sin perjuicio de algunos comentarios sobre los envases y embalajes que no entran en contacto con el lubricante.

La gran preocupación para la industria de productores cuyos envases son de difícil valorización – en adelante EDV – es el alto costo que podría alcanzar la tarifa de la gestión de sus residuos al interior de un sistema de gestión conformado mayoritariamente por productores de E+E que no respondan a esta categoría, o a su vez la ineficiencia de un sistema de gestión que se concentre exclusivamente en los EDV, preocupación compartida por ESMAX para la porción de envases que entran en contacto con lubricantes.

Con el afán de presentar las posturas relevantes que se han recabado de experiencias comparadas se hacen presente los presentes lineamientos generales para la regulación de los Decretos Supremos de Metas y Obligaciones Asociadas para Envases y Embalajes – en particular para los Envases de difícil Valorización o Envases de RESPEL - ERP.

1) Considerar a los EDV y ERP no sometidos a metas y obligaciones asociadas - Aplicación del Artículo 11 –

Las toneladas de EDV y ERP aportadas a la línea base de E+E en general no dejan de ser mínimas en relación con la totalidad de envases colocados en el mercado. Por consiguiente, debiese considerarse su excepción del cumplimiento de metas y obligaciones asociadas si no puede asegurarse que su mayor costo de valorización, por las razones ya expuestas, no sea regulatoriamente evitado.

Lo anterior se refuerza por las escasas oportunidades de valorización que encuentran este tipo de envases. Por lo mismo, debería considerarse la valorización energética como parte de los tipos de valorización tolerados por los Decretos si se avanza en la inclusión de este tipo de envases en los Decretos de Metas y Obligaciones Asociadas y, si se pretende proyectar altas metas de valorización, sin perjuicio del gradualismo, en el futuro.

Adicionalmente, una porción relevante de envases de acero (bidones) y también plásticos son colocados en el mercado para usos industriales. El manejo de dichos envases, una vez utilizado el lubricante que contenía, puede ser adecuadamente abordado por el propio generador del residuo sin necesidad de la intervención del productor en dicha cadena. Al efecto, en la actualidad envases de lubricantes son rellenos con lubricantes usados y sirven para el acopio de los mismos o son retirados por gestores, lavados y luego rellenos siendo de esta forma reutilizados. Al ser rellenos con residuos de lubricantes, dichos envases pasan a ser ERP.

Por cuanto las formas de manejo habituales de los envases de lubricantes industriales se encuentran debidamente abordadas, o por la vía de la reutilización, o por la vía del retiro y disposición final a cargo de los gestores, estimamos que -en todo caso- esta porción de Envases de Difícil Valorización o Envases de RESPEL Industriales no debiese ser sometida a las metas de recolección y valorización de la Ley N°20.920. Bastando a efectos del Ministerio del Medio Ambiente que los productores tengan que informar el manejo de dichos envases mediante el artículo 11 de la ley.

Respecto de la viabilidad jurídica de dicho planteamiento, estimamos que el sistema que ofrecen los artículos 10 y 11 de la ley permitirían identificar a estos envases dentro de una categoría excluida de la aplicación de la responsabilidad extendida del productor, obligándoles solamente a informar anualmente de acuerdo a lo allí solicitado.

Los fundamentos para exceptuar a esta categoría de envases de las metas y obligaciones asociadas son similares a los señaladas por el en ese entonces Ministro de Medio Ambiente Sr. Pablo Badenier, como da cuenta la historia de la ley:

*“Sobre la reducción de productos prioritarios, señaló que de la enumeración actual se propone eliminar vehículos, medicamentos y plaguicidas, por diversos motivos. (...). En cuanto a plaguicidas y medicamentos vencidos, indicó, las causas se deben a la **menor valorización del residuo**, la **insuficiente información recopilada** y la **regulación normativa sectorial existente**.”*

En el caso en particular, no solo estimamos que los antecedentes identificados por el Ministerio en la Resolución que da Inicio a este procedimiento (Rs. Ex N°1492, de 2017, del Ministerio de Medio Ambiente) permiten replicar que en este caso se cuenta con **“insuficiente información recopilada”**, si no que además se trata de residuos que tienen **“menor valorización”**, ambos argumentos defendidos por el propio Ministerio y aprobados por el Congreso Nacional.

En el mismo sentido, se destaca la recomendación registrada en el informe denominado “Asesoría para la Implementación de la Responsabilidad Extendida del Productor (RERP) en Chile - Sector Envases y Embalajes, ECO.ING, 2017.” citado como antecedente de esta regulación en la precitada resolución, en el sentido de:

*“Definir Envases considerados – peligrosos- con restos de sustancias peligrosas, para diferenciar su manejo y restringir su entrada a los sistemas colectivos de gestión de acuerdo a la práctica observada a nivel internacional.”*

Recomendación compatible con lo que proponemos.

Adicionalmente, resulta imprescindible que a las categorías identificadas en la Resolución de Inicio del procedimiento se sumen otras categorías, que permitan regular con la mayor precisión posible aquellos envases que aun cuando comparten materialidad, por motivos exógenos a dicha materialidad, se han vuelto de difícil valorización o han quedado con restos de sustancias peligrosas, pasando a ser ERP.

La falta de distinción presente hoy en dicha resolución podría impedir que la regulación ofrecida por el MMA considere adecuadamente a este tipo de residuos. Misma

consideración debería darse para favorecer la inclusión de otras clases de categorías que también podrían ser útiles para la elaboración de una regulación específica, en el caso en particular, nos referimos a la omisión en la resolución del carácter domiciliario o no del residuo, lo que también es relevante ya que, como hemos señalado, la regla general en el manejo de residuos de E+E a nivel de generadores industriales es que estos ya estén siendo adecuadamente manejados, sea mediante disposición final adecuada o por la vía de la reutilización.

## 2) Gradualismo en la exigencia de metas de recolección y valorización.

ESMAX observa con buenos ojos la implementación de la Ley N°20.920 y desea ser un agente colaborador en su más adecuado diseño. Una muestra clara de lo anterior es nuestra constante participación con el MMA y el desarrollo del Acuerdo de Producción Limpia para el Sector de Aceites Lubricantes, que hemos suscrito y que hoy nos encontramos ejecutando.

Sin perjuicio de ello, debe considerarse que los EDV y los ERP podrían encontrar serias dificultades y altos costos si el diseño considerado en el decreto en elaboración no es el adecuado.

Por lo anterior, en caso de no procederse de acuerdo a lo propuesto en el numeral anterior, debería en todo caso considerarse aplicar las obligaciones de recolección y valorización para las toneladas colocadas en el mercado de este tipo de envases de un modo gradual.

Resulta imperiosamente necesario que los E+E puedan ser recolectados y valorizados en una proporción relevante, y solo luego de alcanzar dicho objetivo sumar a los EDV y los ERP, ya que ambas categorías introducen una mayor dificultad de manejo y un mayor costo.

De esta forma, las metas de valorización y posiblemente también en una medida menor las de recolección, se terminarían cumpliendo con los E+E que no ingresan en las categorías de EDV o en ERP. La reducida proporción de estas últimas categorías en relación a las otras, permitiría alcanzar importantes metas sin necesidad de que estos productos sean valorizados.

Si se consideran metas y obligaciones asociadas comunes para todo tipo de envases, sin entrar en consideraciones específicas sobre categorías de EDV y ERP, se permitiría que en una primera etapa no sea necesario concentrar la atención en estas categorías ya que el cumplimiento de las metas se podría realizar sin acudir a ellas.

Por lo anterior, incorporar obligaciones para los EDV y ERP desde un comienzo sería un despropósito que solo contribuiría a aumentar los costos, y dificultar la gestión, lo que no sucedería si su ingreso en la regulación se diera luego de que los E+E hayan estabilizado sus sistemas de gestión y hayan comenzado a cumplir, de un modo eficiente, con las metas y obligaciones asociadas.

### 3) Sistemas de Gestión de Tarifa Fija

Los Sistemas de Gestión colectivos deberían considerar que la participación equitativa de sus miembros se extienda también al cálculo de la tarifa que sus asociados deberán pagar.

Como se ha señalado en la introducción, el manejo de residuos de EDV y RP puede resultar más costoso que el de otros tipos de envase puesto que su valorización, pretratamiento o tratamiento son más costosos. Asimismo, el manejo de ERP (especialmente la recolección en Instalaciones de Recepción y Almacenamiento) resultará más costoso que el de un envase no peligroso dada las exigencias regulatorias para su manejo. Por lo mismo, estos productores podrían verse expuestos a sobre cargos o aumentos en el precio de participación en un Sistema de Gestión Colectivo de E+E.

A nuestro juicio, dicha situación ha sido prevenida debidamente por la ley, sin perjuicio de ello, debiesen los Decretos confirmarlo y regularlo con precisión.

Al efecto, señala el art. 20:

*“Los productores deberán financiar los costos en que incurra la referida persona jurídica en el cumplimiento de su función, en base a criterios objetivos, tales como la **cantidad de productos comercializados en el país y la composición o diseño de tales productos**, de conformidad a lo dispuesto en el decreto supremo que establezca las metas y otras obligaciones asociadas de cada producto prioritario.”*

En consecuencia, la ley ha identificado, entre otros, como criterios efectivos para diferenciar los costos del sistema de gestión la **“cantidad de productos comercializados en el país y la composición o diseño de tales productos”**.

El contenido de los envases no ha sido identificado como criterio para diferenciar la tarifa a pagar por los productores. Si no solamente, el diseño o composición del mismo, toda vez que atendida la definición de productor del art. 3, N°21, lo regulado aquí es el envase y no su contenido.

Por su parte, el Reglamento que Regula el Procedimiento de Elaboración de los Decretos Supremos Establecidos en la Ley N°20.920 se ha limitado, en su artículo 39, a replicar la identificación de criterios del referido artículo 20, de forma que la especificación de dichos criterios se relegará al Decreto Supremo, hoy en elaboración.

Debido a lo anterior, se propone al Ministerio de Medio Ambiente dictar una regulación que evite generar interferencias de mercado indeseadas permitiendo así que los residuos de EDV y ERP encuentren en la implementación de la Responsabilidad Extendida del Productor un sistema de distribución de costos justo al interior de los Sistemas de Gestión de E+E. Dicha recomendación se ajusta a lo desarrollado por la Unión Europea.

Estimamos que la forma de viabilizar dicha necesidad es incorporando en el Decreto Supremo en elaboración criterios más específicos para fijar la tarifa. Precisando la prohibición de diferenciar la tarifa, que debe pagar un productor a su sistema de gestión, en función a:

- Posibilidad de valorizar el envase.
- Costo de manejo del residuo – en particular recolección y transporte de ERP.

En ambos casos, siempre que la causa provenga del contenido del envase y no del diseño o uso de materiales del mismo.

A dicho respecto vale considerar que no se aboga en esta presentación por obviar el análisis de ciclo de vida de un envase – su desempeño ambiental en general-. Al contrario, dichos elementos, como asimismo el ecodiseño de los envases, particularmente orientado a aumentar su posibilidad de valorización y a disminuir las toneladas de residuos generadas, deben ser un elemento de juicio relevante al interior de los sistemas de gestión.

Sin embargo, las razones que hacen que este envase en particular sea considerado un EDV no son su diseño o componentes si no el producto en si mismo– el contenido y no el contenedor –. De forma que es inevitable que dicha consecuencia sea generada. Dicha

inevitabilidad es a la que apelamos sea considerada a efectos de no gravar al producto, si no solamente al envase del mismo.

Sobre el mismo punto, notamos que el informe citado precedentemente ha señalado que no debe considerarse como criterio para aplicar una regulación diferente la:

*“Reciclabilidad o falta de una solución de valorización, dado que la RERP pretende incentivar la prevención o valorización de todos los envases.”*

Con todo, estimamos que lo anterior es efectivo si de materialidad se esta hablando en donde el productor puede elegir entre un material no valorizable y uno que sí lo es permitiendo la regulación incentivar el cambio en uso de materialidad o ecodiseño, pero no se cuenta con la misma posibilidad en este caso ya que, como hemos señalado, es aquello que se introduce al envase por el productor lo que lo ha vuelto de difícil valorización, o en su caso es el relleno con lubricantes usados – es decir su reutilización- lo que lo ha vuelto un ERP. Entonces, no cabe pensar en incentivar la prevención y, por otra parte, el reciclaje tiene escasa cabida.

Como confirmación a la mirada que se propone, se hace presente que como regla general la Unión Europea considera en su regulación de E+E el aumento de la tarifa al interior de los sistemas de gestión solo si un envase por su diseño es de difícil valorización, como por ejemplo aumentando el precio de un envase de PET opaco frente al de PET transparente. Pero no se observan países que permitan aumentar la tarifa de los asociados en razón de la baja posibilidad de valorización que tenga el envase o la dificultad de su manejo dada la peligrosidad.

#### 4) Residuos Domiciliarios e Industriales

Adicionalmente, estimamos que el procedimiento debe integrar dentro de su análisis y finalmente plasmar en el Decreto de Metas para E+E el carácter domiciliario o no del residuo.

En concreto, y tal como ha sido señalado en el punto N°1, estimamos que una de las categorías – distintas a la materialidad o peligrosidad – debe ser el lugar de generación del residuo, lo que a su vez redundará en la identificación de categorías o subcategorías. En particular interesa la identificación de la categoría “industrial”, ausente en la Resolución de Inicio. A partir de una certera identificación de esta relevante diferencia entre tipos de

envase se podría construir la regulación diferenciada que se requiere y vuelva eficiente la implementación de la ley.

Sobre el mercado de consumo masivo es destacable que, si bien no ha sido reconocido el concepto en el texto de la ley, si ha sido utilizado durante la discusión de la misma, caso en el que se ha precisado que el objetivo principal de esta es la recolección y valorización de los residuos generados en el mercado de consumo masivo.

Por su parte, el instrumento REP es un instrumento económico de gestión de residuos y como tal debe ser utilizado de un modo eficiente. De esta forma, no debiese el MMA pretender regular la recolección de residuos y su valorización si no allí en donde el propio mercado no ha sido capaz de abordar la problemática. Sin embargo, si el mercado ha proporcionado los elementos para prevenir la generación de residuos o ha sido capaz de recolectar sus residuos, informar su generación y apuntar a su valorización, la instauración del instrumento no parece necesaria. Lo que se hace más claro al hacer presente que la industria nacional, en la mayoría de los casos, ha conseguido recolectar y valorizar, o al menos disponer adecuadamente, de aquello que se genera a nivel industrial. Lo anterior es especialmente valido para E+E en general, pero aplica también para los casos de EDV y ERP.

Tal como hemos propuesto en el primer numeral de esta presentación, estimamos que el MMA debe dar reconocimiento reglamentario a la categoría de residuos de E+E Industriales, rigiendo respecto de ella lo señalado en el artículo 11 de la ley, de esta forma, los productores de productos prioritarios cuyos residuos se generan a nivel industrial deberán informar al MMA lo que hacen con sus residuos, información que será cruzada con la recibida a través de las ventanillas de recepción de antecedentes (SIDREP y SINADER) y, cuando además coincida, con la otorgada por aquellos consumidores industriales de acuerdo a la propia ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

Dicho modelo es también predominante en Europa, en donde por ejemplo la Ley 11/1997 define en su artículo 2.1:

*“Se consideran envases industriales o comerciales aquellos que sean de uso y consumo exclusivo en las industrias, comercios, servicios o explotaciones agrícolas y ganaderas y que, por tanto, no sean susceptibles de uso y consumo ordinario en los domicilios particulares.”*

Por otra parte, debe considerarse que en nuestra opinión las categorías identificadas en el futuro Decreto Supremo no debiesen ser necesariamente excluyentes. De esta forma, una categoría podría ser plástico y luego esa categoría que apela a la materialidad podría encontrarse a su vez con dos sub categorías distintas: domiciliario y no domiciliario - industrial.

Siempre dentro del contexto europeo se releva por ejemplo que en el caso de España la elección de la gestión de los residuos de E+E industriales bien puede realizarse mediante sistemas de depósito y retorno, Sistemas de Gestión Voluntarios o directamente por el generador del residuo industrial.

En definitiva, se trata de no alterar el manejo de residuos si este ha funcionado adecuadamente. En donde el estándar de funcionamiento adecuado es aquél que busca el instrumento REP, recolección y valorización, por ende, si se ha conseguido dicho objetivo sin la implementación de la REP, entonces esta, en ese determinado sector o categoría no resulta necesaria.

Adicionalmente, es también relevante identificar estas categorías con la intención de que los productores puedan informar de acuerdo a ellas y el MMA pueda tomar conocimiento oficial de las toneladas puestas en el mercado de acuerdo a los distintos canales de generación.

#### 5) Inicio de Obligaciones para envases junto a la obligación de Aceites y Lubricantes.

Finalmente, estimamos que debiese estudiarse las repercusiones de implementar las metas y obligaciones asociadas para envases de lubricantes en sincronía a las metas y obligaciones asociadas para lubricantes usados.

Lo anterior permitiría facilitar la gestión de los mismos a nivel industrial, si el MMA persevera en no excluir de la aplicación del instrumento a dicha categoría, ya que – como se ha dicho – una porción relevante de envases utilizados para lubricantes es generados industrialmente y respecto de ellos, han sido los generadores quienes se han ocupado de recolectar, reutilizar o disponer adecuadamente. Por lo mismo, la cadena de recolección de dichos envases será la misma que la de los lubricantes usados, al punto que en muchas ocasiones la recolección de uno será simultáneamente con la del otro, puesto que dichos envases, especialmente los de acero, son utilizados luego de su uso principal para acumular lubricantes usados.



Adicionalmente, el inicio del procedimiento para E+E y la actual postergación del inicio del procedimiento para aceites lubricantes podría permitir avanzar con gradualismo en la exigencia de estas obligaciones. Así, la exigencia de recolectar estos envases luego de la del resto de los E+E permitiría que los sistemas de gestión para E+E se encontrarían mejor preparados para integrar en su gestión a este tipo de EDV o ERP.

Esperando que nuestras recomendaciones, posiciones y antecedentes tengan buena acogida en la regulación que se ha iniciado.

Atte.