

ASM/4609



REF.: Aporta antecedentes fundados al proceso de elaboración del decreto supremo que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de Envases y Embalajes.

ANT.: Res. Ex. 1492/2017, del Ministerio del Medio Ambiente.

Santiago, 16 de febrero de 2018

Señor

Marcelo Mena Carrasco

Ministro del Medio Ambiente

Presente

Claudio Monasterio Rebolledo, en representación de **TELEFÓNICA CHILE S.A.** (en adelante, "TCH"), ambos domiciliados en Avda. Providencia 111, comuna de Providencia, Región Metropolitana de Santiago, por medio del presente, y encontrándome dentro de plazo, vengo en aportar antecedentes fundados dentro del proceso de elaboración del decreto supremo que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de Envases y Embalajes, iniciado mediante Res. Ex. 1492/2017, publicado en Diario Oficial de fecha 4 de enero de 2018.

De acuerdo al Resuelvo 7 de la Resolución de Inicio, se fijó un plazo de 30 días hábiles desde su publicación para la recepción de antecedentes técnicos, económicos y sociales sobre la materia a regular.

Mi representada, como actor relevante del sector telecomunicaciones, ha buscado participar en los espacios de discusión de políticas públicas y diseño de regulaciones

asociados al ámbito de su actividad. Nuestro interés es aportar, donde sea oportuno, entregando antecedentes y compartiendo experiencias que contribuyan a que el proceso de toma de decisiones se realice sobre la base de los mejores antecedentes disponibles, y se cuente, en definitiva, con un marco estratégico y normativo que permita cumplimiento efectivo y eficiente de los objetivos ambientales propuestos, otorgando certeza a todos los actores involucrados en la regulación.

Con la implementación de la Ley 20.920, Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento del Reciclaje, y el inicio del proceso de elaboración de los decretos supremos establezcan metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas, se abre para TCH un nuevo ámbito regulatorio de interés, considerando que sus operaciones se relacionan o se pueden relacionar con productos prioritarios sujetos a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor.

En suma, mi representada realiza una actividad económica que puede relacionarse con el ámbito del futuro decreto supremo que establezca metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas para el producto prioritario envases y embalajes. En virtud de este interés¹ y estando dentro del plazo otorgado por la Res. Ex. 1492/2017, a continuación, nos referimos a los antecedentes fundados que se estima necesario considerar en el presente proceso regulatorio.

La Res. Ex. 1492/2017 define envases y embalajes (en adelante, "EyE") como *"todo producto fabricado con cualquier material y de cualquier naturaleza, con el objeto de ser usado como contención o protección, o para manipular, facilitar la entrega, almacenar, transportar o para mejorar la presentación de distintos productos, desde materias primas hasta artículos procesados"*.

Conforme al artículo 10 de la Ley 20.920, la responsabilidad extendida del productor es aplicable a las categorías o subcategorías definidas en los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones, para los productos prioritarios que señala,

¹ Aplica criterio expresado en sentencia de 29 de septiembre de 2016 del Tercer Tribunal Ambiental, confirmado por la Corte Suprema, sentencia de 26 de julio de 2017.

entre los cuales incluye los EyE. Agrega que la definición de las categorías y subcategorías considerará *“la efectividad del instrumento para la gestión del residuo, su volumen, peligrosidad, potencial de valorización o el carácter de domiciliario o no domiciliario del residuo”*. Lo mismo indica el artículo 18 del D.S. N° 8/2017.

Al respecto, el Resuelvo 4° de la Res. Ex. 1492/2017 establece las categorías y subcategorías preliminares que quedan comprendidas dentro del producto prioritario EyE. A diferencia de lo que ocurre con las categorías Metal, Plásticos y Vidrio, para las cuales se identifican una serie de subcategorías, en el caso del Papel, Cartón, Pulpa moldeada papel y Madera, la resolución de inicio de proceso se limita a indicar “N/A”.

Al respecto, estimamos que, en cumplimiento del artículo 10 de la Ley 20.920, corresponde enmendar la definición de categorías y subcategorías de EyE, a objeto de distinguir entre los residuos de EyE generados en el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización, de aquellos que son generados en el consumo de productos, atendiendo a las diferencias que presentan estas subcategorías que exigen un tratamiento específico que permita maximizar su gestión. Consideramos necesario que esta distinción se incorpore desde las etapas más tempranas del proceso de elaboración del decreto supremo, de manera que la definición de las metas y obligaciones asociadas tome en cuenta los mecanismos más efectivos con miras a cumplir con los objetivos de minimización, recuperación y valorización de los residuos de EyE.

En efecto, el Informe Final “Asesoría para la Implementación de la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) en Chile – Sector Envases y Embalajes” (mayo 2017), preparado por Ecoing por encargo del Ministerio del Medio Ambiente, considerado por la Res. Ex. 1492/2017, recomienda tomar en cuenta la distinción entre residuos domiciliarios y no domiciliarios, y entre envases de venta (primarios), envases colectivos (secundarios) y envases de transporte (terciarios). En específico, señala como uno de los criterios para identificar categorías y subcategorías de EyE el carácter domiciliario de los envases. Haciendo referencia a la regulación europea, expresa que

“Todos los países distinguen entre EyE domésticos (y asimilables) e industriales (incl. comerciales), dado que:

- ✓ ambos residuos de EyE se generan en diferentes lugares, los domésticos se generan parcializados en pequeñas cantidades principalmente en las viviendas mientras los industriales centralizados en cantidades mayores;}*
- ✓ por lo anterior, ambos requieren diferentes estructuras de recolección (domésticos idealmente puerta a puerta) y de tratamiento (domésticos generalmente requieren plantas de clasificación);*
- ✓ los industriales son de mejor calidad (EyE más grandes, firmes y gruesos), tienen mayor valor comercial y son más fáciles y menos costosos de recolectar que los domiciliarios;*
- ✓ gran parte de los residuos de EyE industriales ya se recolectan y valorizan sin necesidad de la REP, algunos se recogen incluso gratis dado su alto valor comercial;*
- ✓ mientras los domiciliarios requieren la REP y de financiamiento para lograr una valorización.”*

La recomendación del citado informe es de definir y diferenciar claramente entre envases tipo domiciliario y no domiciliario, criterio contemplado por el artículo 10 de la Ley 20.920, como una de las consideraciones que permiten establecer categorías y subcategorías.

En efecto, la distinción en comentario, que lleva a la fijación de metas y obligaciones diferenciadas, tiene a la vista las posibilidades y medios que tiene el respectivo productor para asumir en forma efectiva la gestión de los respectivos residuos, y estar en condiciones reales de dar cumplimiento a futuras metas de recolección y valorización.

En el caso de las operaciones de TCH, los residuos de EyE generados en el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización son recuperables desde sus propias instalaciones o de aquellas pertenecientes a los actores con los que trabaja

(importadores, distribuidores, transportistas, comercializadores), siendo entregados a empresas que realizan gestión de residuos.

En cambio, los residuos de EyE generados en el consumo, esto es, aquellos generados una vez que el producto ha sido entregado a un consumidor final, son poco diferenciables a los demás residuos de envases y embalajes que se generan dentro de los mismos domicilios. Salen del ámbito de control del productor: por su carácter no peligroso y asimilable a residuos domiciliarios, son desechados por los consumidores en sus propios domicilios, mezclándose no sólo con los residuos de EyE de los demás Productores (tales como envases de alimentos), sino también con residuos de otros productos prioritarios y no prioritarios. De esta manera, quedan sujetos a los sistemas de recolección municipales y, eventualmente, a su entrega a recicladores de base o en instalaciones de recepción de residuos.

A lo anterior, cabe añadir que los sistemas de gestión de este tipo de residuos ya se encuentran establecidos por las municipalidades, quienes tienen la función privativa de aseo y ornato de sus comunas y que licitan los servicios de recolección domiciliaria e incluso se encargan de operar instalaciones de recolección y almacenamiento con separación en origen, tales como puntos limpios y puntos verdes. Se trata de una serie de redes ya establecidas, que sería poco eficiente duplicar por cada sistema de gestión. Esta multiplicidad de redes y sistemas de gestión respecto de una misma categoría de residuos – domiciliarios o asimilables a domiciliarios- resultaría contraria además a los principios de manejo ambientalmente racional, mejores prácticas ambientales y mejores técnicas disponibles que se contienen en la Ley 20.920.

Adicionalmente, es necesario tener a la vista que, respecto de estos residuos asimilables a domiciliarios, los productores tienen pocas posibilidades de influenciar el comportamiento de los consumidores mediante incentivos tales como sistemas de depósito y reembolso, que sí podrían ser exitosos tratándose de otros residuos, tales como aparatos eléctricos o electrónicos, que presentan materiales reciclables de mejor calidad y valor.

Como se evidencia, se trata de un producto prioritario respecto al cual los productores responsables de su gestión provienen en forma transversal de una multiplicidad de sectores productivos. A diferencia de lo que ocurre con las baterías o neumáticos, donde la vinculación entre el producto prioritario y el giro de actividad económica de los responsables es directa e inmediata, en el caso de EyE, la vinculación entre el giro del productor y el producto prioritario es más bien accesoria. Conforme al artículo 3° N° 21 de la Ley 20.920 y la Res. Ex. 1492/2017, los EyE se relacionan con la producción de bienes de consumo de diversa naturaleza, desde materias primas hasta artículos procesados, que requieren de envoltura, contención, protección o resguardo, para su manipulación, entrega, almacenamiento, transporte o presentación.

Una de las principales dificultades a las que se enfrenta la implementación de la Ley es la falta de información esencial para tener un diagnóstico claro con el cual comenzar la elaboración de los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas, incluyendo las cadenas de comercialización y manejo de las diversas categorías y subcategorías de productos prioritarios, la cantidad de residuos que se comercializan en el país, el número de productores existentes y cómo cada uno de estos productores realiza su manejo actualmente.

En este contexto, iniciar los procesos regulatorios asociados a la Ley 20.920 con la determinación de metas para los residuos de EyE representa un desafío mayúsculo, considerando la transversalidad de los sectores regulados y las diversas etapas en que se puede generar (a nivel industrial/comercial, o bien, a nivel de consumidores finales), lo que sin duda requiere contar con información detallada, levantada en forma conjunta entre la Administración, las empresas y la comunidad, desde sus etapas más tempranas, previo a comenzar la discusión a nivel de comités operativos y, sin duda, previo a formular un primer borrador de decreto.

Se observa que la Res. Ex. 1492/2017 del Ministerio del Medio Ambiente señala en su Resuelvo 6 los antecedentes y estudios que se consideran relevantes para la elaboración del decreto. No obstante, estos estudios no han sido puestos a disposición de los particulares; no ha existido oportunidad de aportar información para su

desarrollo ni formular observaciones a su contenido y/o conclusiones. En cualquier caso, resultan insuficientes para cubrir los vacíos de información de que adolece actualmente este procedimiento, ya que estos estudios e informes han sido elaborados en forma unilateral y sin contar con los aportes de las empresas.

Finalmente, hay que atender a los breves plazos de tramitación establecidos en el Reglamento de la Ley 20.920 (D.S. 8/2017 del Ministerio del Medio Ambiente), que otorga apenas seis meses para la elaboración de un anteproyecto desde la publicación de la resolución de inicio del procedimiento. Habiendo transcurrido un mes y medio a la fecha, el tiempo restante resulta insuficiente para realizar un levantamiento de información necesaria para enfrentar este proceso, con el riesgo de que el anteproyecto que se prepare difiera sustancialmente de la realidad.

Atendido lo expuesto, el diseño e implementación de los sistemas de gestión no sólo requerirá de una extensa aplicación del principio de gradualidad establecido en la Ley 20.920, para la entrada en vigencia de las diversas obligaciones aplicables a los productores y demás actores de la Ley, incluyendo las metas de recolección y valorización, sino que también una ampliación de los plazos de tramitación y la incorporación de mayores antecedentes y espacios de discusión y trabajo conjunto entre el Ministerio y los productores de EyE, adicionales a los contemplados en la Res. Ex. 1492/2017, de modo que se consideren e integren todos los aspectos asociados a la generación y manejo de este tipo de producto prioritario

Asimismo, estimamos que en el estudio de los antecedentes y en el diseño de la regulación en curso se requiere considerar experiencias exitosas a nivel comparado, que realizan la distinción anotada para el establecimiento de sistemas de gestión diferenciados. Así, el informe “Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)”, elaborado por BIO Intelligence Service, por encargo de la Comisión Europea (2014), da cuenta que Bélgica presenta a nivel europea una mejor relación costo efectividad en relación a sus esquemas diferenciados de REP de EyE, considerando la tarifa pagada por los productores y la tasa de reciclaje obtenida, llegando a una tasa de reciclaje de residuos de EyE domiciliarios cercana al 85% (p. 72).

Lo expresado da cuenta de la necesidad de explorar con mayor atención las características, categorías y subcategorías de este tipo de productos prioritarios, sus estructuras de recolección, almacenamiento y transporte, y los esquemas regulatorios que han permitido una gestión más eficiente a nivel comparado, e incorporar a la tramitación instancias de diálogo adicionales entre el Ministerio y los sectores industriales afectados por esta regulación

* * *

En conformidad a lo expresado, en el marco del período de recepción de antecedentes abierto conforme al Resuelvo 7 de la Res. Ex. 1492/2017, solicito a usted tener por presentados antecedentes fundados al proceso de elaboración del decreto supremo que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de Envases y Embalajes, analizarlos prudentemente, y con su mérito, concentrar los esfuerzos en el levantamiento de antecedentes en conjunto con los sectores regulados, que permitan elaborar un anteproyecto que se ajuste a la ley, a los antecedentes de hecho, y contenga un conjunto de medidas proporcionales, razonables y de implementación gradual que permitan el efectivo logro de sus objetivos.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



Claudio Monasterio Rebolledo
p.p. TELEFÓNICA CHILE S.A.