

Informe técnico

Modificaciones al anteproyecto de DS que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de envases y embalajes para propuesta de DS presentada al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad

Oficina de Economía Circular, Mayo de 2020

A continuación se detallan las principales modificaciones introducidas al decreto en función de las observaciones recibidas durante la consulta pública del anteproyecto, y las razones detrás de la decisión de introducir tales cambios.

1. *Inclusión del artículo 22 sobre envases de servicio: posibilidad de reportar el total introducido en el mercado a través de las compras de envases vacíos en vez de las ventas de productos envasados en el caso de envases de servicio.*

Resulta difícil determinar exactamente cuántos envases de servicio son enajenados cada vez que se vende un producto determinado, pero la compra de envases de servicio vacíos por parte de un productor es una estimación razonable de cuantos envases puso en el mercado tal productor. Por ello, se establece que, para efectos de la declaración del total introducido en el mercado, los productores puedan informar en función de la cantidad de estos envases que adquirieron.

2. *Precisión de la obligación indicada en el inciso segundo y tercero del artículo 10: obligación de entrega de información sobre envases retornables y reutilizables.*

En consideración de la naturaleza de los envases reutilizables, la información relevante para monitorear el uso de estos envases en el mercado es distinta a la de los envases desechables. La precisión realizada respecto a la información que se debe entregar responde a tales diferencias. La información indicada permitirá una correcta fiscalización de las obligaciones que emanan de este decreto. En particular permitirá evaluar la coherencia de la información reportada por los productores que utilicen envases retornables, cuestión que será útil para prevenir elusiones al cumplimiento de las obligaciones, en atención a que los envases retornables no están sujetos a metas de recolección y valorización.

3. *Inclusión de la obligación de los productores de cautelar la protección de la información sensible que manejan los gestores de residuos, según lo indicado en la letra d) del inciso segundo del artículo 17.*

La información respecto a la generación de residuos de una empresa dada puede ser una aproximación bastante certera de la actividad comercial de dicha empresa, por lo que puede fácilmente consistir en información comercialmente sensible. Esto se vuelve aún más relevante si consideramos que muchos generadores de envases son, a la vez productores de estos. Dado lo anterior, es de suma importancia que la información de los gestores de residuos también sea tratada con la debida confidencialidad y cuidado.

4. *Eliminación de la asignación territorial establecida en los artículos 16, 17 y 18 del anteproyecto, en consideración a las observaciones recibidas.*

En la consulta pública, se recibieron cuestionamientos acerca de la habilitación legal del MMA para establecer un mecanismo de asignación territorial. A partir de un análisis jurídico, se prefirió reemplazar el mecanismo de asignación territorial contemplado en el anteproyecto, por una exigencia de informar, en el plan de gestión, las comunas en las que cada sistema de gestión operará, otorgando así mayores flexibilidades y libertades al sistema de gestión, sin por eso descuidar el éxito en la implementación de la ley, cuestión por la que velará el Ministerio al revisar y aprobar los planes de gestión.

5. *Inclusión de la obligación de licitar separadamente los servicios de pretratamiento, indicada en el inciso segundo letra a) del artículo 17.*

Las mismas razones que consideró el legislador para obligar a licitar separadamente los servicios de recolección y valorización justifican la licitación separada de las operaciones de pretratamiento. De todas formas, considerando que en alguna situación un sistema de gestión podría tener razones justificadas para licitar los servicios de pretratamiento conjuntamente, se permite que se pueda exceptuar únicamente de esta obligación, cuestión que se evaluará cuando se presenten los planes de gestión.

6. *Eliminación de la implementación de medidas de ecodiseño como un criterio para la eco-modulación de la tarifa en el artículo 20.*

Se consideró que la aplicación de un descuento en función de un criterio tan amplio era muy complejo, además de ir más allá del ámbito de aplicación del decreto en cuestión. Por lo tanto, los criterios se limitaron a aquellos detallados en la propuesta.

7. *Beneficio por reducción en la generación de residuos diferida en 4 años, pero con aplicación retroactiva, según lo indicado en el artículo 5 transitorio.*

Considerando lo complejo que será poner en marcha los mecanismos de postulación y definir los criterios de entrega y aplicación del beneficio, se decidió postergar la partida de los procesos de postulación y concentrar los esfuerzos administrativos de los primeros años en velar por lo esencial de la REP (metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas). No obstante lo anterior, considerando que la demora de la entrada en vigencia del beneficio puede generar incentivos a retrasar la implementación efectiva de medidas de reducción de la generación, lo que es claramente indeseable, se contempla que las medidas implementadas con anterioridad a la puesta en marcha del mecanismo también puedan postular al beneficio. En esos casos, se aplicaría el beneficio de forma retroactiva, en tanto el postulante logre cumplir los criterios y acreditar las reducciones en los términos indicados en la resolución respectiva.

8. *Se elimina el incumplimiento tolerado estipulado en el artículo 32 del anteproyecto:*

Buscando evitar diferencias entre los distintos decretos supremos para los diversos productos prioritarios y considerando que ya se está otorgando una cierta flexibilidad para que los productores comiencen a cumplir sus obligaciones (al permitírseles, durante los primeros años, compensar entre subcategorías), se eliminó la posibilidad de que pudieran dar cumplimiento a las metas incumplidas de un año, al año siguiente.

9. *Eliminación de la meta general e inclusión de compensación entre materiales para los primeros años*

La utilización de una meta general, conforme se planteaba en el Anteproyecto, buscaba entregar cierto nivel de flexibilidad a los regulados durante los primeros años de la puesta en marcha de la regulación. Sin embargo, este mecanismo resultó ser poco claro respecto a su funcionamiento y aplicación. Adicionalmente, podía generar ciertas distorsiones e injusticias entre productores que utilicen distintas proporciones de un material u otro en sus envases.

A fin de simplificar y evitar tales distorsiones, pero seguir permitiendo la flexibilidad deseada durante los primeros años, se eliminó la meta general y, en reemplazo, se introdujo una la posibilidad de compensar entre materiales (subcategorías) para los primeros años.

10. *Inclusión de la contabilización de la valorización realizada por un consumidor industrial en caso de que este informe directamente al MMA según lo indicado en la letra b) del artículo 24.*

En caso de que un consumidor industrial decida no celebrar un convenio con un sistema de gestión, se considerará, para efectos del cumplimiento de la meta, que los residuos valorizados por tal consumidor fueron valorizados por los sistemas colectivos de gestión de forma proporcional a la cantidad de envases y embalajes de cada material que estos ponen en el mercado. De lo contrario se puede generar un problema sistémico en que los productores están obligados a realizar una tarea que resulta imposible de realizar y que, en la práctica, otros actores ya realizaron.

11. *Eliminación de la posibilidad de que el MMA apruebe otras operaciones de valorización distintas al reciclaje material, según lo indicado en el artículo 40 del anteproyecto.*

Según se indicaba en el anteproyecto, el Ministerio podía autorizar, mediante resolución, el cumplimiento de la meta a través de procesos distintos al reciclaje material. Esto dejaba espacio para cierta incertidumbre y arbitrariedad, reclamo que fue levantado en distintas observaciones. La razón para que las metas sean de reciclaje material y no simplemente de valorización responde a la jerarquía del manejo de los residuos establecida en la Ley. No resulta deseable permitir contravenir dicha jerarquía a través de una resolución, la que

carece de un procedimiento participativo como el que contemplan los decretos supremos que establecen las metas.

No obstante lo anterior, en caso de existir en el futuro capacidad instalada suficiente como para valorizar residuos a través de formas distintas al reciclaje material, esta decisión podrá ser reconsiderada cuando se revise el decreto supremo, a los cinco años contados desde su dictación.

- 12. Inclusión de los envases peligrosos al tratamiento especial otorgado a los envases agroindustriales, según lo indicado en los artículos 28 y 29.*

Considerando que los envases contaminados con sustancias peligrosas tienen características similares a los envases agroindustriales, se justifica que tengan tratos equivalentes, razón por la cual se permitirá a los productores de envases peligrosos, someterse al mismo régimen que contemplaba el anteproyecto para los productores de envases agroindustriales.

- 13. Se agregan mayores obligaciones de habilitación de instalaciones de recepción y almacenamiento, según lo indicado en el artículo 34.*

Considerando que todos los habitantes del territorio nacional absorberán los costos asociados a la legislación de forma homogénea, resulta relevante asegurar un mínimo nivel de cobertura en todo el territorio desde los primeros años de implementación del decreto. Si bien esto ya había sido considerado en el anteproyecto, en la propuesta de DS se decidió darle más importancia a este punto, agregando mayor cantidad de instalaciones de recepción y almacenamiento, beneficiando a comunas más pequeñas y a sectores con atractivo turístico que tienen una alta población flotante.

- 14. Se agregó la obligación de que a pesar de que el residuo sea vendido a un valorizador, se debe demostrar que, al menos, el 75% de las mercancías producidas a partir del proceso fueron aprovechadas efectivamente.*

El objetivo de lo anterior es asegurar que efectivamente los residuos sean valorizados por las plantas de valorización, lográndose efectivamente el objetivo de la regulación.

- 15. Se permite expresamente la contratación directa de recicladores de base y se impone la obligación de que al menos el 50% de las IRAS sean operadas por recicladores de base, además de otras medidas de formalización para las actividades realizadas por los recicladores de base, según lo indicado en el artículo 40.*

El anteproyecto contemplaba la obligación de los sistemas de gestión de presentar un “plan de inclusión” para abordar esta materia. Sin embargo, se consideró que dicha disposición resultaba demasiado laxa, sin asegurar en el mismo decreto que se lograra el objetivo deseado, quedando a criterio del MMA al momento de aprobar o rechazar dichos planes en el futuro, si es que el plan de inclusión resultaba suficiente o no. La incorporación de los

elementos concretos señalados en el encabezado permite asegurar que la formalización de los recicladores de base sea asegurada en el mismo decreto.

- 16. Se alargó en tres años el horizonte regulatorio para los residuos domiciliarios, según lo indicado en el artículo 21.*

Las metas que anteriormente debían ser cumplidas en el noveno año desde la entrada en vigencia de las metas ahora deben ser cumplidas en el duodécimo año. La decisión anterior se debe a que se concluyó que era más deseable socialmente alargar el periodo de metas elevadas, pero demorar en tres años el alcance de las metas finales. Lo anterior, considerando que la recolección de un kilo adicional de envases domiciliarios se vuelve cada vez más costosa a medida que las metas de recolección van aumentando, y que, a su vez, dicho costo se va reduciendo en la medida en que pasa más tiempo, debido a factores como la mejora de la separación en los hogares y el aumento de la participación de los consumidores.

- 17. Se redujo la obligación de cobertura con recolección puerta a puerta a partir del año quinto, pero alcanzando los mismos niveles anteriores para el año duodécimo.*

La decisión anterior se debe a que se concluyó que era más deseable socialmente reducir la exigencia a partir de dicho año debido a que, realizar recolección de envases domiciliarios en nuevos lugares se vuelve cada vez más costoso a medida que la cobertura va aumentando, y que, a su vez, dicho costo (neto de ingresos por venta de material) se va reduciendo en la medida en que pasa más tiempo, debido a factores como la mejora de la separación en los hogares y el aumento de la participación de los consumidores.

- 18. Se precisó con mayor detalle la forma en que se fijará la garantía que deben entregar los sistemas colectivos de gestión.*

Esto con el fin de darle mayor certeza a los regulados respecto a lo que se determinará en la resolución respectiva.

- 19. Se precisó con mayor detalle los antecedentes, requisitos y condiciones que deberán cumplir los proyectos de reducción.*

Esto con el fin de darle mayor certeza a los regulados respecto a lo que se determinará en la resolución respectiva.