

Consideraciones DIRECTIVA 2018/851 modificación Directiva de Residuos

- La gestión de residuos en la Unión debe mejorarse y **transformarse en una gestión sostenible de las materias** con miras a proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, así como a proteger la salud humana, garantizar la utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales, promover los principios de la economía circular, mejorar el uso de la energía renovable, aumentar la eficiencia energética, reducir la dependencia de la Unión de los recursos importados, crear nuevas oportunidades económicas y contribuir a la competitividad a largo plazo. A fin de que la economía sea verdaderamente circular, es necesario tomar medidas adicionales sobre producción y consumo sostenibles, centrándose en el **ciclo de vida completo de los productos**, de un modo que permita preservar los recursos y cerrar el círculo. Un uso más eficiente de los recursos aportaría además unos ahorros netos sustanciales a las empresas de la Unión, las autoridades públicas y los consumidores, a la vez que se reducirían las emisiones totales anuales de gases de efecto invernadero.
- Mejorar la eficiencia del uso de los recursos y asegurarse de que **los residuos se valoren como recursos** puede contribuir a reducir la dependencia de la Unión de las importaciones de materias primas y facilitar la transición a una gestión más sostenible de las materias y a un modelo de economía circular. Esa transición debe contribuir a los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador establecidos en la **Estrategia Europa 2020** y crear oportunidades de importancia para las economías locales y los interesados, a la vez que se potencian las sinergias entre la economía circular y las políticas en materia de energía, clima, agricultura, industria e investigación, y se aportan beneficios al medio ambiente en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a la economía.
- Deben incrementarse los [objetivos establecidos en la Directiva 2008/98/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de **preparación para la reutilización y de reciclado de los residuos**, a fin de que reflejen mejor la ambición de la Unión de avanzar hacia una economía circular.
- Muchos Estados miembros **aún no han desarrollado del todo las infraestructuras de gestión de residuos necesarias**. Es esencial, por tanto, fijar objetivos claros de actuación a largo plazo que orienten las medidas e inversiones, evitando en particular que se creen unas capacidades excesivas de carácter estructural para el tratamiento de residuos residuales y que se bloqueen materiales reciclables en los niveles inferiores de la jerarquía de residuos.
- Los **residuos municipales** constituyen aproximadamente entre el 7 % y el 10 % de los residuos totales generados en la Unión. Ese flujo de residuos se encuentra, no obstante, entre los de gestión más compleja, y la forma de gestionarlos ofrece por lo general una buena indicación de la calidad del sistema general de gestión de residuos de un país. Los retos que plantea la gestión de los residuos municipales radican en la gran diversidad y complejidad de su composición, en su proximidad directa a los ciudadanos, en su muy marcada visibilidad pública y en su repercusión en el medio

ambiente y la salud humana. En consecuencia, **la gestión de los residuos municipales requiere un sistema de gestión de residuos muy complejo que comprenda un régimen eficiente de recogida, un sistema eficaz de clasificación de residuos y una trazabilidad adecuada** de los flujos de residuos, el compromiso activo de los ciudadanos y las empresas, unas infraestructuras adaptadas a la composición específica de los residuos y un sistema de financiación elaborado. Los países que han desarrollado sistemas eficientes de gestión de residuos municipales obtienen generalmente mejores resultados en la gestión general de residuos, incluso en la consecución de los objetivos de reciclado.

- La experiencia ha mostrado que, con independencia de la distribución de responsabilidades en materia de gestión de residuos entre los agentes públicos y privados, los sistemas de gestión de residuos pueden contribuir a lograr una economía circular, y que la decisión sobre la distribución de responsabilidades a menudo depende de las condiciones geográficas y estructurales. Las normas que establece la presente Directiva **permiten sistemas de gestión de residuos en que los municipios tienen la responsabilidad general de la recogida de los residuos municipales, de sistemas en que tales servicios se subcontratan a empresas privadas, o de cualquier otro tipo de distribución de responsabilidades entre los agentes públicos y privados**. La elección entre cualquiera de estos sistemas, y la decisión de modificarlos, sigue incumbiendo a los Estados miembros.

Deben incluirse en la Directiva 2008/98/CE definiciones de residuo no peligroso, residuos municipales, residuos de construcción y demolición, residuos alimentarios, valorización de materiales, relleno y régimen de responsabilidad ampliada del productor, que aclaren el alcance de estos conceptos.

- Para garantizar que los objetivos de preparación para la reutilización y de reciclado se basen en datos fiables y comparables y permitir un control más eficaz de los avances en la consecución de dichos objetivos, la definición de residuos municipales de la Directiva 2008/98/CE debe ser acorde a la utilizada a efectos estadísticos por Eurostat y por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sobre la base de la cual los Estados miembros comunican sus datos desde hace varios años.
- Si bien la definición de residuos de construcción y demolición se refiere a residuos resultantes de las actividades de construcción y demolición en general, comprende también los residuos procedentes de pequeñas actividades personales de construcción y demolición realizadas en los hogares. Debe entenderse que los residuos de la construcción y demolición corresponden a los [tipos de residuos incluidos en el capítulo 17 de la Decisión 2014/955/UE](#) en la versión vigente a 4 de julio de 2018.
- Debe introducirse una **definición de valorización de materiales** para cubrir formas de valorización distintas de la valorización energética y de la transformación de residuos en materiales que son utilizados como combustible o como otro medio de generación de energía. Esta definición incluye la preparación para la reutilización, el reciclado y el relleno y otras formas de valorización de materiales tales como la transformación de

residuos en materias primas secundarias con fines de ingeniería en la construcción de carreteras u otras infraestructuras. Dependiendo de las circunstancias fácticas concretas, dicha transformación puede responder a la definición de reciclado cuando el uso de materiales se basa en un control de calidad adecuado y cumple todos los estándares, normas, especificaciones y requisitos de protección del medio ambiente y de la salud pertinentes para su utilización específica.

- Debe introducirse una definición de relleno para aclarar que significa toda **operación de revalorización de residuos no peligrosos** aptos para fines de regeneración en zonas excavadas o para obras de ingeniería paisajística. Los residuos empleados para relleno deben limitarse a la cuantía estrictamente necesaria para alcanzar esos fines.
- Debe introducirse una **definición de régimen de responsabilidad ampliada del productor** para aclarar que significa un conjunto de medidas adoptadas por los Estados miembros para exigir que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un producto incluidas las operaciones de recogida separada, clasificación y tratamiento. Esta obligación puede incluir también la responsabilidad organizativa y la responsabilidad de contribuir a prevenir los residuos y a que se puedan reutilizar y reciclar. Los productores de productos pueden cumplir las obligaciones del régimen de responsabilidad ampliada del productor individual o colectivamente.
- A fin de contribuir a alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva 2008/98/CE, los Estados miembros deben recurrir a instrumentos económicos y otras medidas a fin de proporcionar **incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos**, como los instrumentos económicos y otras medidas indicados en el anexo IV bis que incluye, entre otros, tasas de vertedero y de incineración, **sistemas de pago por generación de residuos («pay-as-you-throw»)**, regímenes de responsabilidad ampliada del productor, facilitación de la donación de alimentos e incentivos para las autoridades locales, u otros instrumentos y medidas apropiados.
- Con el fin de fomentar un uso sostenible de los recursos y la simbiosis industrial, los Estados miembros deben tomar las medidas adecuadas para facilitar el **reconocimiento, como subproducto, de una sustancia o un objeto resultante de un proceso de producción** cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto si se cumplen las condiciones armonizadas establecidas a nivel de la Unión. La Comisión debe estar facultada para adoptar actos de ejecución a fin de establecer criterios detallados sobre la aplicación de la condición de subproducto, dando prioridad a las prácticas de simbiosis industrial reproducibles.
- Deben conferirse competencias de ejecución a la Comisión a fin de **establecer criterios detallados para aplicar el fin de la condición de residuo**. En este contexto deben tenerse en cuenta criterios específicos relativos al fin de la condición de residuo para, como mínimo, los áridos, el papel, los neumáticos y los textiles.

- Las normas relativas a los **subproductos y al fin de la condición de residuo** deben aplicarse sin perjuicio de otras disposiciones del Derecho de la Unión, en especial, el artículo 28 y el artículo 50, apartados 4 bis y 4 ter, del [Reglamento \(CE\) n.o 1013/2006](#) del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los **traslados de residuos**, la legislación en materia de sustancias químicas y la legislación relativa a la comercialización de determinados productos. El fin de la condición de residuo solo puede alcanzarse si las sustancias u objetos cumplen los requisitos pertinentes aplicables a los productos. Las normas de fin de la condición de residuo pueden establecerse en la legislación específica sobre determinados productos.
- Los Estados miembros deben tomar las medidas adecuadas para fomentar el desarrollo, la producción, la comercialización y la utilización de productos y componentes de productos que sean **aptos para usos múltiples, que contengan materiales reciclados, que sean técnicamente duraderos y fácilmente reparables** y que, tras haberse convertido en residuos, sean aptos para ser preparados para la reutilización y para ser reciclados a fin de facilitar la aplicación correcta de la jerarquía de residuos sin comprometer la libre circulación de mercancías en el mercado interior. Estas medidas deben tener en cuenta el impacto de los productos en todo su ciclo de vida, incluida la jerarquía de residuos y, en su caso, el potencial de reciclado múltiple.
- Los **regímenes de responsabilidad ampliada del productor** forman parte esencial de una gestión de residuos eficiente. Sin embargo, su eficacia y rendimiento varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Por tanto, resulta necesario establecer requisitos mínimos de funcionamiento de dichos regímenes de responsabilidad ampliada del productor, y aclarar que tales requisitos también se aplican a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos en virtud de otros actos legislativos de la Unión, en particular las Directivas 2000/53/CE (10), 2006/66/CE (11) y 2012/19/UE (12) del Parlamento Europeo y el Consejo, además de los requisitos ya previstos en esos actos, a menos que se disponga expresamente de otro modo. Es preciso establecer una distinción entre esos requisitos generales mínimos aplicables a todos los regímenes y aquellos que solo se aplican a las organizaciones que cumplen obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores de productos. A menos que los Estados miembros lo decidan de otro modo, los requisitos generales mínimos para los regímenes de responsabilidad ampliada del productor no se aplican a los regímenes que no respondan a la definición de un régimen de responsabilidad ampliada del productor.
- La **prevención de residuos es la vía más eficiente para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos** y reducir el impacto medioambiental de los residuos. Así pues, resulta necesario que los Estados miembros adopten medidas adecuadas para prevenir la generación de residuos y controlar y evaluar los avances en la aplicación de tales medidas. Como parte de dichas medidas, los Estados miembros deben facilitar modelos de producción, de negocio y de consumo innovadores que reduzcan la presencia de sustancias peligrosas en los materiales y productos, fomenten la

prolongación de la vida útil de los productos y promuevan la reutilización mediante el **establecimiento y el apoyo de redes de reutilización y reparación**, como las dirigidas por las empresas de la economía social, los regímenes de depósito, devolución, retorno y rellenado e incentivando la refabricación, el reacondicionamiento y, en su caso, la adaptación de los productos a nuevos fines, así como las plataformas colaborativas. Para garantizar la uniformidad de las mediciones del avance global en la aplicación de medidas de prevención de residuos, deben establecerse indicadores y objetivos comunes.

- Los vertidos de basura, ya sea en las ciudades, en el campo, en los ríos y los mares o en cualquier otro sitio, tienen un impacto perjudicial directo e indirecto sobre el medio ambiente, el bienestar de los ciudadanos y la economía, y los costes de su limpieza constituyen una carga económica innecesaria para la sociedad. Los Estados miembros deben **tomar medidas encaminadas a prevenir todas las formas de abandono, vertido, gestión incontrolada u otras formas de desecho de residuos**. Los Estados miembros también deben tomar medidas para limpiar la basura dispersa en el medio ambiente, independientemente de su fuente o tamaño y de si los residuos se han desechado de forma voluntaria o por negligencia. Las medidas para prevenir y reducir los vertidos procedentes de productos que constituyen las principales fuentes de basura dispersa en el entorno natural y marino pueden consistir, entre otras cosas, en la mejora de la infraestructura y las prácticas de gestión de residuos, en instrumentos económicos y en campañas de concienciación. Cuando se considere una medida que tenga efectos restrictivos para el comercio dentro de la Unión, los Estados miembros deben ser capaces de demostrar que la medida en cuestión es adecuada para alcanzar el objetivo de prevenir y reducir los vertidos de basura en el medio marino y natural, no va más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo y no constituye un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.
- **Combatir los vertidos de basura** debe ser un esfuerzo compartido entre las autoridades competentes, los productores y los consumidores. Procede incentivar a los consumidores a cambiar sus pautas de comportamiento, incluso mediante la educación y la concienciación, mientras que los fabricantes deben promover el uso sostenible de sus productos y contribuir a una gestión adecuada de estos al final de su vida útil.
- Los **vertidos de basura en el medio marino** son un problema particularmente apremiante, y los Estados miembros deben tomar medidas para detener la generación de basura dispersa en el medio marino en la Unión, contribuyendo así al objetivo de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, para prevenir y reducir considerablemente para 2025 la contaminación marina de todo tipo, en particular la procedente de las actividades terrestres, incluidos los desechos marinos y la contaminación por nutrientes. Dado que la basura dispersa en el medio marino, en particular los residuos de plásticos, proceden en gran medida de actividades terrestres

y son causadas principalmente por unas malas infraestructuras y prácticas de gestión de los residuos sólidos, por los vertidos de basura por los ciudadanos y por una falta de concienciación pública, deben adoptarse medidas específicas en los programas de prevención de residuos y los planes de gestión de residuos.

- Algunas materias primas revisten una gran importancia para la economía de la Unión en su conjunto y su suministro implica un elevado riesgo. Con objeto de garantizar la seguridad del suministro de dichas materias primas, y en consonancia con la **Iniciativa de las Materias Primas** establecida por la Comisión en su Comunicación de 4 de noviembre de 2008 titulada «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo», y con las metas y objetivos de la Cooperación de Innovación Europea sobre las Materias Primas, los Estados miembros deben adoptar medidas para fomentar la reutilización de productos que constituyen las principales fuentes de materias primas fundamentales para **evitar que esas materias se conviertan en residuos**. En dicho contexto, la Comisión ha establecido una lista de esas materias para la Unión en su Comunicación de 13 de septiembre de 2017 relativa a la [«lista de 2017 de materias primas fundamentales para la UE»](#), que está sujeta a revisión periódica.
- Cuando los productos, materiales y sustancias se convierten en residuos, la presencia de sustancias peligrosas puede hacer que estos no sean aptos para el reciclaje o la producción de materias primas secundarias de alta calidad. Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, que pide el desarrollo de ciclos de materiales no tóxicos, es necesario **fomentar medidas para reducir el contenido de sustancias peligrosas de materiales y productos**, incluidos los materiales reciclados, y velar por que se comunique suficiente información sobre la presencia de sustancias peligrosas y, en especial, de sustancias extremadamente preocupantes a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos y materiales. Para alcanzar estos objetivos, es necesario mejorar la coherencia entre el Derecho de la Unión en materia de residuos, sustancias químicas y productos, y prever la participación de la **Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas** para garantizar que la información relativa a la presencia de sustancias extremadamente preocupantes esté disponible en todo el ciclo de vida de los productos y materiales, incluida la fase de residuos.
- La mejora del uso de los recursos podría aportar unos ahorros netos sustanciales para las empresas de la Unión, las autoridades públicas y los consumidores, reduciendo al mismo tiempo las emisiones de gases de efecto invernadero totales anuales. Por esta razón, la Comisión debe proponer, a más tardar a finales de 2018, un **indicador principal y una serie de subindicadores sobre la eficiencia de los recursos** a fin de supervisar los avances en la consecución del objetivo consistente en incrementar la eficiencia de los recursos a escala de la Unión.
- La **recogida separada podría realizarse mediante recogida puerta a puerta, sistemas de entrega y recepción u otras modalidades de recogida**. Si bien la obligación de

recoger los residuos de forma separada exige que los residuos se separen según su tipo y su naturaleza, debe ser posible recoger determinados tipos de residuos juntos, siempre que esto no impida el reciclaje de alta calidad u otro tipo de valorización de residuos en consonancia con la jerarquía de residuos. También debe permitirse a los Estados miembros que se aparten de la obligación general de recoger los residuos de forma separada en otros casos debidamente justificados, por ejemplo cuando la recogida separada de flujos de residuos específicos en zonas remotas y escasamente pobladas provoquen impactos medioambientales negativos que superen los beneficios ambientales generales o impliquen costes económicos desproporcionados. A la hora de valorar los casos en que los costes económicos podrían ser desproporcionados, los Estados miembros deben tener en cuenta los beneficios económicos generales de la recogida separada, incluyendo los costes directos evitados y los de impactos negativos para el medio ambiente y para la salud asociados a la recogida y el tratamiento de residuos mixtos, los ingresos procedentes de las ventas de materias primas secundarias y de la posibilidad de desarrollar mercados para estos materiales, así como las contribuciones de los productores de residuos y los productores de productos que pueden mejorar la relación coste/eficiencia de los sistemas de gestión de residuos.

- Deben **incrementarse los objetivos relativos a la preparación para la reutilización y al reciclado de los residuos municipales** con objeto de lograr beneficios ambientales, económicos y sociales sustanciales y acelerar la transición hacia una economía circular.
- Los **residuos industriales, determinadas partes de los residuales comerciales y los residuos de industrias extractivas** presentan una gran diversidad en cuanto a su composición y volumen, así como grandes diferencias en función de la estructura económica del Estado miembro de que se trate, la estructura del sector industrial o comercial que los genera y la densidad industrial o comercial de la zona geográfica en cuestión. De ahí que, para la mayoría de los residuos industriales y de industrias extractivas, se haya considerado una solución adecuada la adopción de un enfoque sectorial que utilice **documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles** e instrumentos similares para abordar los problemas específicos de la gestión de un determinado tipo de residuos. No obstante, los residuos de envases industriales y comerciales deben seguir sujetos a los requisitos de las Directivas 94/62/CE y 2008/98/CE, incluidas sus correspondientes mejoras. Con miras a seguir explorando el potencial de incremento de la preparación para la reutilización y del reciclado de residuos comerciales, de residuos industriales no peligrosos y de otros flujos de residuos claves, la Comisión debe considerar la posibilidad de establecer objetivos para dichos flujos de residuos.
- Los **residuos peligrosos de origen doméstico, como los residuos peligrosos de pinturas, barnices, disolventes o productos de limpieza, también deben ser recogidos por separado**, a fin de evitar la contaminación de los residuos municipales con las fracciones de residuos peligrosos que podrían disminuir la calidad del reciclado, y de garantizar la gestión ambientalmente correcta de esos residuos peligrosos. A ese

respecto, ya existen obligaciones específicas en materia de recogida para los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, así como los residuos de pilas y acumuladores de origen doméstico.

- Es esencial **recoger de forma separada los aceites usados** e impedir que se mezclen con otros tipos de residuos o sustancias, a fin de garantizar que con su tratamiento se obtiene el mejor resultado ambiental global. En el tratamiento de los aceites usados debe darse prioridad a la regeneración o bien a otras operaciones de reciclado con las que se obtengan unos resultados ambientales globales equivalentes o mejores que con la regeneración. Con miras a seguir mejorando la gestión de los aceites usados, la Comisión debe examinar y, si procede, proponer medidas para mejorar el tratamiento de los aceites usados, incluyendo objetivos cuantitativos sobre su regeneración. En el examen se debe prestar atención a las opciones de tratamiento relativas a la regeneración de los aceites usados, así como a la calidad y el uso final de los productos regenerados y reciclados.
- La presente Directiva **fija objetivos a largo plazo para la gestión de los residuos en la Unión** y ofrece a los operadores económicos y Estados miembros una **orientación clara de cara a las inversiones necesarias para alcanzar esos objetivos**. Al desarrollar sus planes nacionales de gestión de residuos y planificar sus inversiones en infraestructuras de gestión de residuos, los Estados miembros deben evaluar y tener en cuenta las inversiones necesarias y otros medios financieros, también para las autoridades locales. Esa evaluación debe incluirse en el plan de gestión de residuos u otros documentos estratégicos. En ese contexto, los Estados miembros deben hacer un uso correcto de las inversiones, también a través de los Fondos de la Unión, dando prioridad a la prevención incluida la reutilización, a la preparación para la reutilización y al reciclado, en consonancia con la jerarquía de residuos. La Comisión debe ayudar a las autoridades competentes a desarrollar un marco financiero eficaz, también recurriendo a los Fondos de la Unión cuando proceda, para aplicar los requisitos de la presente Directiva con arreglo a la jerarquía de residuos y apoyar la innovación en el ámbito de las tecnologías y la gestión de residuos.