

Minuta

Propuesta de Decreto Supremo que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos

0261

El objetivo de la presente minuta es facilitar la comprensión del decreto supremo que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos, que será conocido por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

Para estos efectos, primeramente, se expondrá una introducción a la ley N° 20.920 y, en particular, al instrumento "responsabilidad extendida del productor". Además, se definirán ciertos conceptos y términos que son necesarios para su mejor comprensión. Finalmente, se resumirán y explicarán los principales puntos que regula el decreto supremo referido; el primero dictado al alero de esta ley.

Antecedentes

La ley N° 20.920, marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, entrega al Ministerio del Medio Ambiente ("MMA") diversas herramientas e instrumentos, económicos y administrativos, tendientes a conseguir un mejor manejo de los residuos a nivel nacional.

Entre ellos, ocupa un lugar especialmente relevante el instrumento denominado "Responsabilidad extendida del productor" ("REP"). Según la definición tradicional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ("OCDE"), la REP "extiende las responsabilidades ambientales tradicionales que se les han asignado previamente a los productores e importadores (i.e. seguridad laboral, prevención y tratamiento de emisiones y contaminantes derivados del proceso productivo, responsabilidad financiera y legal por una gestión racional de los residuos de la producción) para incluir la gestión de los residuos post-consumo"¹.

Esto, en la práctica y según la Ley 20.920, se traduce en que los **Productores**² de determinados productos (llamados "**Productos Prioritarios**"³), tendrán la obligación de cumplir metas de **Recolección y Valorización**⁴ sobre un porcentaje de los residuos que se generen a partir de los

¹ Traducido de: OECD. 2001. "Extended Producer Responsibility A Guidance Manual for Governments". OECD Publishing. p. 10

² Persona que, independientemente de la técnica de comercialización:

- a) enajena un producto prioritario por primera vez en el mercado nacional.
- b) enajena bajo marca propia un producto prioritario adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor.
- c) importa un producto prioritario para su propio uso profesional.

En el caso de envases y embalajes, el productor es aquél que introduce en el mercado el bien de consumo envasado y/o embalado. (Artículo 3, número 21, Ley 20.920).

³ Sin perjuicio de que el MMA pueda definir nuevos Productos Prioritarios por decreto supremo, los 6 que contempla la ley como sujetos a metas son: Aceites lubricantes, Aparatos eléctricos y electrónicos, Baterías, Envases y embalajes, Pilas y Neumáticos.

⁴ La Ley 20.920 define estos conceptos en dos numerales del artículo 3°:

"24) **Recolección:** Operación consistente en recoger residuos, incluido su almacenamiento inicial, con el objeto de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según corresponda. La recolección de residuos separados en origen se denomina diferenciada o selectiva."

"30) **Valorización:** Conjunto de acciones cuyo objetivo es recuperar un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización comprende la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética."

Productos Prioritarios que esos mismos Productores pusieron en el mercado, estableciéndose elevadas multas asociadas al incumplimiento de dichas metas.

Conviene precisar que la Ley 20.920 descansa, en gran medida, en un entramado de regulaciones complementarias para implementar la REP. Una de ellas es el “Reglamento de la Ley N° 20.920, marco para la gestión de residuos, la Responsabilidad Extendida del productor y fomento al reciclaje” (el “**Reglamento**”⁵), que describe el procedimiento para la dictación de los Decretos Supremos que fijan metas (de Recolección y Valorización) y otras obligaciones asociadas, y para la dictación de los Decretos Supremos que establecen instrumentos destinados a prevenir la generación de residuos o promover su valorización (“**Decretos de metas**” y “**Decretos de instrumentos**”, respectivamente).

Los Productores deben cumplir sus obligaciones a través de un “**Sistema de Gestión**”; esto es, el propio Productor, en el caso de un Sistema Individual de Gestión (“**SIG**”), o una persona jurídica conformada -por regla general- únicamente por productores, que no distribuya utilidades entre sus asociados y que tenga como fin exclusivo la gestión de los residuos, si se trata de un Sistema Colectivo de Gestión⁶ (“**SCG**”). Es el Sistema de Gestión el que debe organizar y financiar la gestión de los residuos de Productos Prioritarios, contratando la Recolección y la Valorización con **Gestores**⁷, que son las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que realizan las operaciones de manejo de residuos y que se encuentran registradas y autorizadas de conformidad a la normativa vigente.

En el caso de los SCG, son los propios Productores que conforman la persona jurídica los que deben costear los gastos de Recolección y Valorización en los que ésta incurra⁸. El SCG debiese cobrarle, tanto a los productores que sean parte de la persona jurídica como a los que adhieran a ella por la vía contractual, una cuota, en función de criterios objetivos como su participación en el mercado (la “cantidad de productos comercializados en el país”, según la Ley 20.920) o la composición o diseño de dichos productos (i.e.: si los componentes o el diseño de un producto influyen significativamente en los costos de valorizar o recolectar esos residuos, es justo que se reconozca esta diferencia en la cuota)⁹.

Asimismo, para ser autorizados por el MMA, los Sistemas de Gestión deberán presentar un **Plan de Gestión**¹⁰, en el que constarán datos meramente informativos (e.g.: identificación de los productores e información de contacto), pero también lineamientos estratégicos respecto a las obligaciones que deben cumplir, en virtud de los cuales la autoridad evaluará si es consistente con los objetivos propuestos o no (e.g.: estrategia para lograr el cumplimiento de las metas y demás obligaciones asociadas en todo el país).

Según dicta la experiencia comparada, es esperable que exista un pequeño incremento en el precio de los Productos Prioritarios, derivado del traspaso al consumidor de los costos de la gestión. Este costo se ha dado a conocer por algunos actores locales como “ecotasa”, aunque

⁵ Decreto Supremo N° 8 de 2017, del Ministerio del Medio Ambiente.

⁶ Ver: artículos 19, 20 y 21 de la Ley 20.920.

⁷ Ver: artículo 3° número 10) de la Ley 20.920.

⁸ Art. 20, inc. 5. Ley 20.920.

⁹ Ídem.

¹⁰ Artículo 26. Ley 20.920

la ley se refiere a ella como “Tarifa”¹¹. Este traspaso sería de toda justicia, según el principio de “el que contamina paga”¹², pues conviene tener presente que quien contamina no es el productor que comercializa estos Productos prioritarios, sino quienes los consumimos (en desmedro de otras opciones menos contaminantes) y generamos los residuos.

Decreto de metas de neumáticos (“DS”)

El Decreto de metas que acompaña la presente minuta, según se adelantó, es el primero que se dicta en virtud de la ley N° 20.920.

En su elaboración se siguió el procedimiento establecido en el Reglamento, lo que incluyó una etapa de consulta pública en la que se recibieron más de 100 observaciones de diversos interesados. Adicionalmente, fue discutido en profundidad con un Comité Operativo Ampliado formado especialmente para estos efectos, que estaba conformado por representantes de los Productores, los Gestores, los recicladores de base, la academia, la sociedad civil y los comercializadores, además de profesionales del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y del Ministerio de Salud.

También fue conocido por el Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente; órgano colegiado compuesto por científicos destacados, representantes de organizaciones no gubernamentales con fines ambientales, de la academia, del empresariado y de los trabajadores, entre otros.

El DS propone dos categorías distintas de neumáticos: la primera, denominada “categoría A”, compuesta por neumáticos con aro menor a 57 pulgadas, exceptuando los de 45, 49 y 51 pulgadas y la segunda (“categoría B”), por aquellos con aros de 45 pulgadas, 49 pulgadas, 51 pulgadas, y de aro igual o mayor a 57 pulgadas. Esta última categoría se definió en atención a los aros que ocupan los vehículos y la maquinaria empleada exclusivamente en la gran minería, lo que implica que están distribuidos geográficamente en lugares específicos y normalmente alejados de los centros poblados donde se encuentra la gran mayoría de los demás neumáticos. Además, en atención a sus dimensiones, requieren de un manejo distinto, tanto para su transporte como para su pretratamiento y valorización.

Se consideran neumáticos, para efectos del DS y de la REP, tanto los que forman parte integrante de un vehículo o maquinaria de cualquier tipo (neumáticos de un equipo original) como los que han sido puestos en el mercado de forma aislada (i.e.: neumáticos de reposición).

Sin embargo, los neumáticos de bicicleta (y otros similares) así como los neumáticos macizos se encuentran excluidos del cumplimiento de las metas. Los primeros porque se disponen como residuos domiciliarios; porque su peso es marginal respecto a los demás neumáticos; y porque no están hechos de caucho sino que de goma y, por tanto, tienen un proceso de valorización completamente distinto a los otros. Por su parte, los neumáticos macizos también

¹¹ Artículos 13, letra b) y 22, letra c). Ley 20.920.

¹² Ver: Artículo 2º, letra a), de la Ley 20.920: “El que contamina paga: el generador de un residuo es responsable de éste, así como de internalizar los costos y las externalidades negativas asociados a su manejo.”

representan un porcentaje muy menor del total de neumáticos puestos en el mercado y no se cuenta con antecedentes suficientes que justifiquen someterlos a metas (e.g.: su disposición inadecuada no es un problema ambiental relevante). No obstante lo anterior, se obliga a los productores de ambas especies de neumáticos a entregar información, de manera de permitirnos, en un futuro (los decretos de metas deben revisarse cada 5 años), evaluar el establecimiento de metas para ellos.

Las metas de recolección para la categoría A van desde un 50% el 2021, hasta un 90% a contar del 2028. La valorización, en tanto, va desde un 25% el 2021, hasta un 90% a contar del 2028. La diferencia entre la recolección y la valorización puede cumplirse mediante el acopio de neumáticos pretratados o a través de la eliminación de los mismos. El objetivo de exigir una recolección más alta que la valorización, permitiendo, en una primera instancia, la eliminación, obedece a que existe un problema relativamente serio de disposición inadecuada de neumáticos (que terminan en las riberas, en vertederos clandestinos o en basurales). Por tanto, mientras no exista capacidad instalada suficiente como para valorizar todos estos residuos, se buscó una solución transitoria para comenzar a resolver este problema.

Además, se establecen metas regionales de recolección, definidas en función del parque vehicular de cada una de esas regiones. El objetivo de esta definición es evitar que los sistemas de gestión se limiten a recoger únicamente los neumáticos de las zonas centrales, dejando desprovistos del servicio de recolección a otras regiones donde también hay consumidores que, eventualmente, pagaron su tarifa.

Para la categoría B se exige una meta de un 25% a partir del año 2021, alcanzando una exigencia del 100% a contar del 2026. Se decidió no diferenciar entre metas de recolección y valorización en atención a que la generación de neumáticos se produce en lugares determinados y no existe tanta dispersión como ocurre en la categoría A. Además, el problema de estos neumáticos no es que se dispongan inadecuadamente, pues existen requisitos que son impuestos por RCA respecto a su almacenamiento y eliminación. El problema es que se acopian en el desierto (en la superficie o soterradamente), por largos períodos y se desperdicia su potencial reciclabilidad, lo que va a contrapelo de la economía circular y de la jerarquía en el manejo de residuos.

Buscando potenciar, precisamente, la economía circular, se decidió fomentar el recauchaje, operación de valorización que previene la generación de residuos, pues permite reutilizar gran parte de la materialidad de un neumático usado, evitando que se adquieran otros nuevos.

Asimismo, fomentando la prevención en la generación de residuos, se decidió exigirle a los productores que presenten un plan de prevención, en el que se expongan medidas concretas (ya sea de información, de ecodiseño, relativas al establecimiento de estándares de calidad que aseguren una vida útil mínima, o de cualquier otra naturaleza) que se orienten a disminuir la cantidad generada de residuos de neumáticos.

Otros procesos de valorización conocidos actualmente son el reciclaje material (la separación de los distintos materiales que conforman el neumático y su procesamiento para su posterior reincorporación al mercado como materias primas), el coprocesamiento (incinerar los

neumáticos aprovechando su poder calorífico y algunos de sus materiales) y la valorización energética.

Todos estos procesos serán considerados para el cumplimiento de las metas, privilegiándose aquellas que están más altas en la jerarquía en el manejo de residuos (el recauchaje y el reciclaje material).

0263

Finalmente, se establecen como obligaciones asociadas que los productores deban informar y hacer pública la Tarifa; que los gestores deban inscribirse y cumplir con determinados requisitos que garanticen un cierto estándar en sus procesos; y que los comercializadores de neumáticos deban recibir, sin costo, una cantidad de neumáticos fuera de uso equivalente a la que haya adquirido el consumidor que se los entregó, garantizando, de esta forma, que todos los consumidores que pagan el precio de un neumático (el que, como se señaló, puede tener incorporada la Tarifa) tengan la posibilidad de deshacerse de sus residuos de neumáticos, garantizándose que serán, idealmente, valorizados o que tendrán una disposición adecuada, en el peor de los casos.

Finalmente, conviene agregar que el Análisis General del Impacto Económico y Social ("AGIES") realizado respecto del producto prioritario "neumáticos" (anexo también a esta minuta, junto con un informe de actualización del mismo) prevé un incremento relativamente menor en el precio de estos y concluye que los beneficios de la regulación se estiman en una razón 2,01 veces mayores que los costos de la misma.