

Ministerio del Medio Ambiente

3ª Sesión Comité Operativo Ampliado

Decreto Supremo que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de aceites lubricantes

En Santiago de Chile, a 17 de octubre de 2019, en Avenida Libertador Bernardo O'Higgins N° 1621, comuna y ciudad de Santiago, siendo las 11:00 horas, se abre la 3ª Sesión del Comité Operativo Ampliado de ALU. Preside la sesión, Guillermo González Caballero, jefe de la Oficina de Economía Circular del Ministerio del Medio Ambiente.

1. INTEGRANTES ASISTENTES:

- Daniel Nuñez, en representación de ANAC.
- Francisco Cáceres, en representación de ANIR
- Claudio González, en representación de Bravo Energy.
- Tomás Lizana, en representación de Copec.
- José Luis Martínez, en representación de ECOBAUS.
- Pedro Álamos, en representación de Ecovalor.
- Graciela Astaburuaga, en representación de ENEX.
- Williams Sánchez, en representación de ESMAX.
- Carlos Acevedo, en representación de FINNING.
- Abelardo Ramos, en representación de FUTUROIL.
- Alejandro Molina, en representación de LUVAL.
- Cristián Rojas, en representación de PTH.
- Alejandro Facuse, en representación de TOTAL.
- Maurice Menadier, en representación de VIA LIMPIA.
- Ricardo Ferrero, en representación de YPF.
- María de la Luz Vásquez, en representación del Ministerio de Minería.
- Guillermo Gonzalez, en representación del Ministerio del Medio Ambiente.
- Ixsy Valdés, en representación del Ministerio del Medio Ambiente.
- Joost Meijer, en representación del Ministerio del Medio Ambiente.
- Daniel Vargas, en representación del Ministerio del Medio Ambiente.
- Gianfranco Raglianti, en representación del Ministerio del Medio Ambiente.
- Soledad Traub, en representación del Ministerio del Medio Ambiente.

2. ORDEN DEL DÍA.

Guillermo González inicia su exposición señalando que en la reunión se revisarán cinco aspectos del anteproyecto de decreto supremo de aceites lubricantes usados, agrega que, específicamente se verá lo relativo a 1) limitación a los sistemas individuales de gestión; 2) obligación de recepción de ALU; 3) obligación de recepción de envases y filtros; 4) Punto y forma de acreditación de la meta; y, 5) consumidor industrial.

A continuación, da la palabra a Daniel Vargas, profesional de la Oficina de Economía Circular, quien será el encargado de exponer cada uno de los temas que figuran en tabla.

1) Limitación a los Sistemas Individuales de Gestión

Daniel Vargas comienza señalando que, respecto de la limitación a los sistemas individuales de gestión, indica que conforme a lo establecido en la Ley N° 20.920, los sistemas colectivos de gestión tienen dos obligaciones que no aplican a los sistemas individuales de gestión. La primera de ella referida a que deben permitir la incorporación de todo productor bajo condiciones objetivas y no discriminatorias; y, la segunda, consistente en que deben licitar la contratación de los servicios de gestión, no pueden hacerlo directamente ni contratar a alguien para que lo haga por ellos.

Luego, agrega que en los Decretos Supremos anteriores se ha articulado una obligación adicional consistente en que los Sistemas Individuales de Gestión pueden cumplir la meta solo con sus propios residuos, es decir, no tienen los beneficios de los Sistemas Colectivos de Gestión (SGC). Ello obedece a la lógica de evitar que existan comportamientos oportunistas por parte de los productores, sin cerrar la opción para los casos donde tiene

sentido conformar un Sistema Individual de Gestión (SIG), como es el caso de los residuos identificables en circuitos cerrados.

La Ley N° 20.920 permite que en los decretos supremos de productos prioritarios restrinja la aplicación de uno u otro sistema, ya sea para evitar distorsiones de mercado que pongan en riesgo la efectividad de la REP; o bien, para evitar afectaciones a la libre competencia.

Agrega que es importante considerar que el principal productor de aceite lubricante tiene una participación de mercado muy elevada. Por lo tanto, el permitir que ese productor conforme un SIG es similar a autorizar a que un SCG no permita el ingreso de nuevos integrantes.

Asimismo, señala que ello podría implicar generar una ventaja competitiva en el mercado de aceite lubricante y con eso mantener o incrementar la posición de dominio. Continúa señalando que, la actual posición en el mercado de AL podría ser aprovechada para acceder a los generadores más convenientes, poniendo en jaque el buen funcionamiento general de la REP y también generando una ventaja competitiva.

Luego, indica que otro aspecto que es importante considerar son los ALU generados en una faena minera podrían ser capturados por el productor-SIG que provee a dicha faena, lo que generaría el inconveniente de que dicho proveedor podría cumplir fácilmente con la meta, excluyendo indirectamente a los demás y dificultando la recolección por parte de los demás productores.

Por último, indica que se ha definido de manera preliminar que no se permitirán los SIG en el caso de los ALU. A continuación, da la palabra a los integrantes del COA.

Al respecto el señor Maurice Menadier indica que Vía Limpia nació al alero de Copec, por lo que el hecho de que se elimine el sistema de gestión individual les complica, toda vez que no se permitiría que Vía Limpia continúe trabajando con Copec.

Luego, el señor Alejandro Molina indica que lo propuesto claramente se condice con la realidad de nuestro residuo. Agrega que está de acuerdo con que se limite el sistema colectivo de gestión, sin embargo, le preocupa que se intente disfrazar un sistema de gestión colectivo, en un sistema que en la práctica es de gestión individual.

A continuación, Cristián rojas señala que el SCG o el SIG, debe tener los criterios muy definidos en cuanto a los estándares ambientales, es decir al manejo del residuo y los procesos de logística manejo de materias primas y los procesos autorizados ambientalmente para reciclar y valorizar, con la finalidad de cautelar que se generen emisiones no deseadas.

Tomás Lizana señala que está claro que todos están de acuerdo en que el foco está puesto en lograr la mayor recuperabilidad posible de la forma más eficiente, sin embargo, señala que la trazabilidad de los productos no es tan compleja de determinar, toda vez que la mayor cantidad de volumen se encuentra en el sector industrial y las empresas saben a quienes les venden su producto y la cantidad que les venden. Agrega que el limitar el SIG elimina competencia y podría conllevar a que el sistema sea ineficiente y no se generaría un incentivo para que sea eficiente el sistema. Luego, señala que, para lograr la mayor trazabilidad y eficiencia, se debiera permitir la convivencia del SCG y SIG, de lo contrario estaría matando la forma en que ha venido trabajando Copec desde hace 20 años

Alejandro Facuse, indica que la trazabilidad de los productos es un aspecto que se ha abordado latamente y que es imposible tener trazabilidad de todos los productos usados. Por otra parte, señala que un productor podría tener un sistema colectivo disfrazado, por lo que es necesario que se aclare como se va a determinar que en realidad estamos frente a un sistema colectivo y no frente a uno "disfrazado".

Guillermo Gonzalez aclara que el Tribunal de Defensa de Libre Competencia va a velar porque eso no pase.

Luego, Alejandro Facuse indica que aún no tiene claro qué es el consumidor industrial.

Pedro Álamos indica que le parece muy buenas las consideraciones que tuvo el Ministerio en esta materia, e indica que hay dos productos en los que se da esta situación de

predominancia de un productor en el mercado. Agrega que en el caso de ecovalor, se han tomado estas restricciones regulatorias no como un atentado, sino que, por el contrario, lo toman como un desafío para ser cada vez más exigentes con la operación y bajar los costos, toda vez que no hay que olvidar que finalmente el que financia esto es el usuario. Luego, indica que es muy difícil tener trazabilidad de los productos, por la mezcla que se genera.

Williams Sánchez, indica que está de acuerdo con las consideraciones del Ministerio del Medio Ambiente y que está muy en línea con los análisis que se han hecho en virtud del Acuerdo de Producción Limpia. Continúa señalando que, en relación con lo indicado por Tomás Lizana, es importante tener presente que la mayor cantidad de volumen se encuentra en el parque automotriz, por lo tanto, es donde está la mayor dificultad para hacer la trazabilidad del producto, por lo que es complejo permitir la operación de SIG. Por último, señala que la restricción a los SIG no implicaría eliminar del mercado a Vía limpia, toda vez que, si bien mayoritariamente le presta servicios a Copec, no es a la única empresa a la que le presta servicios.

Ricardo Ferrero indica que la gran problemática está dada en que probablemente Copec podría cumplir la meta únicamente con la recolección de aceites lubricantes generados por la minería, quedando fuera de la recolección por parte de Copec, todos los lubricantes generados por el parque automotriz. Es importante considerar que la trazabilidad de los ALU es imposible, y que precisamente el ALU más difícil de recolectar es el del parque automotriz. En consecuencia, al permitirse la existencia de SIG, lo que se estaría avalando indirectamente es que Copec pueda cumplir su meta con el retiro de los ALU generados por la minería, sin incurrir en el esfuerzo adicional que requiere y en los mayores costos que se encuentran asociados a la recolección del ALU generado por el parque automotriz, los que muchas veces se encuentran en sectores lejanos y de difícil acceso.

2) Obligación de recepción de ALU

Daniel Vargas, continúa su exposición señalando que la obligación de recepción significaría que todos los generadores que deseen gestionar su ALU de forma correcta puedan hacerlo, aplicando el principio REP.

Destaca que este mecanismo impactaría en dos tipos de generadores: 1) generadores que por costos no harían una correcta gestión; y, 2) generadores que harían una correcta gestión, pero preferirían traspasar tales costos o responsabilidad a un SG. En este caso se trataría de un traspaso parcial de la responsabilidad del generador al productor en congruencia con el principio REP. Indica que es parcial porque el D.S. N° 148 sigue vigente y en consecuencia les sigue aplicando.

A continuación, expone definiciones preliminares de cómo se materializaría la gestión, e indica que se podría aplicar una lógica de 1x1, al igual que en neumáticos fuera de uso. Luego, agrega que hay que recordar que la obligación de recepción se transfiere a lo largo de la cadena.

Luego, señala que la obligación de recepción de ALU es en condiciones equivalentes a las de venta del aceite lubricante, y en términos generales definidos por el Sistema de Gestión. Por último, señala que se considerará progresividad en el decreto, y en consecuencia esta obligación de recepción se aplicará de manera progresiva.

Carlos Acevedo indica que en el caso de los aceites lubricantes que se generan por los cambios de aceite que se hacen en faenas mineras, no son retirados por las empresas que hacen el cambio de aceite, sino que son las mismas empresas mineras las que se hacen cargo de la disposición final de esos residuos. Agrega que, sin embargo, en el caso de las sucursales donde se hacen cambios de aceites, la gestión se hace directamente conforme al DS 148. Luego, señala que existen dudas acerca de si ellos son considerados o no como productores de productos prioritarios, toda vez que están comercializando al interior del país un producto prioritario y lo están poniendo a disposición de sus clientes bajo marca propia, sin embargo, la hoja de seguridad que se presenta es la hoja de seguridad de la marca móvil, toda vez que ellos son los proveedores del aceite que venden. En consecuencia, consulta en qué situación quedarían ellos, toda vez que tienen una persona que se hace cargo de sus residuos.

Al respecto, Guillermo González le informa que ese caso se está analizando.

Luego, Pedro Álamos indica que en el caso de Autoplanet ocurre que al cliente que compra un aceite lubricante por mesón, se le recomienda que realice gratuitamente el cambio de aceite en un taller determinado que no es de propiedad de Autoplanet, pero con el cual existe un convenio. Esos talleres no solo reciben aceites lubricantes de Autoplanet, sino que, de múltiples empresas, por lo que consulta cómo se regulará en caso de que el taller tenga dos retailer distintos, que tengan distintos sistemas de gestión, toda vez que realizar esa división va a ser sumamente complejo. Asimismo, consulta si en caso de que Autoplanet mantenga el convenio con los talleres, en el sentido de que estos últimos realicen el cambio de aceite de los clientes que compraron el aceite lubricante en el mesón de Autoplanet, se mantiene la obligación a Autoplanet de recibir el aceite o dicha obligación queda radicada en el taller.

Cristián Rojas indica que hoy en día los ALU se tranzan en el mercado por un valor entre 5 y 10 mil pesos por tambor, sin factura, sin nada, por lo tanto, como se va a obligar al generador a no pagar ese valor. En segundo lugar, reitera la importancia de incorporar las consideraciones ambientales al decreto y consulta como se va a lograr que dichas consideraciones ambientales sean obligatorias.

Williams Sánchez indica que los puntos de recepción de ALU deben cumplir con las exigencias del DS 148, asimismo, indica que es importante determinar donde se generan este tipo de residuos y que pasa con aquellas personas que cambian de forma particular los aceites lubricantes- A continuación, consulta si en ese caso se va a tener que ir a recolectar el aceite lubricante a los domicilios de aquellas personas que cambian el aceite en sus casas o si es una obligación de recepción en un punto específico.

Alejandro Molina, indica que es distinta la obligación de recibir a recibir de manera gratuita y que la Ley exija es que sea de manera gratuita. Luego señala que sería conveniente que la obligación no solo se pueda cumplir en el local específico, sino que se puedan celebrar convenios con otras empresas para que ellas reciban los residuos.

3) Obligación de recepción de envases y filtros

Daniel Vargas comienza señalando que los envases y filtros contienen aceite lubricante usados, lo que los convierte en residuos peligrosos. Agrega que tienen una alta probabilidad de ser gestionados de forma incorrecta por el generador y que tienen potencial de reciclaje.

Luego, indica que como definición preliminar se ha considerado que el Sistema de Gestión estará obligado a recibir los envases y filtros de los generadores desde los cuales recolecta ALU, cuando este se los entregue. Agrega que el Sistema de Gestión estará obligado a informar claramente a estos generadores que tiene tal obligación.

Por último, señala que en caso de que los residuos no guarden proporción con los volúmenes retirados de ALU, podrá rechazar el retiro excesivo. A continuación, da la palabra a los asistentes:

Alejandro Molina comienza señalando que los filtros no están considerados por la ley como un producto prioritario, con la misma argumentación que se ha dado para no modificar otros aspectos, consideran que no corresponde incorporarlos al decreto.

Luego, indica que, respecto de los envases, es necesario aclarar como conversa esta regulación con la de envases y embalajes, toda vez que ya se encuentran obligados por ese decreto.

Daniel Vargas indica que lo que se gestione a través del sistema de gestión de envases podrá ser computado para reducir la meta que tengan los productores de ALU en este decreto.

Maurice Menadier indica que hoy en día no existe líneas de tratamiento para la valorización de los envases con ALU. Además, es necesario cuantificar el volumen y cuanto influyen en el mercado de los plásticos.

4) Punto y forma de acreditación de la meta

Daniel Vargas señala que, como definición preliminar, respecto del punto de acreditación, lo que se propone es que la meta se acredita desde el momento en que el ALU es comprado en una planta de valorización, siempre y cuando dicha planta de valorización cuente con la resolución sanitaria respectiva, que cumpla las especificaciones del Ministerio de Energía y esté inscrita en el registro del Ministerio del Medio Ambiente.

La forma mediante la cual se va a acreditar es mediante un documento tributario que detalle específicamente la cantidad de ALU “puro” transado.

Francisco Cáceres señala que, en relación con el punto del documento tributario, ese aceite está contaminado con distintas impurezas, entonces en este caso los gestores de valorización emiten hoy en día una boleta por el pago de ese aceite, el problema es que cuando no se compra como se puede acreditar esa transacción si no hubo pago.

Cristián Rojas lo primero que hay que aclarar es que porcentaje del ALU que llega es efectivamente ALU puro. Lo segundo es el factor de conversión, porque el ALU tiene una densidad de 0,895 a 0,9, entonces hay una distorsión de un 10%, por lo que normalmente se utiliza el factor de conversión en kilos.

José Luis Martínez indica que con lo que se ha indicado lo que se está asumiendo es que solo hay meta de valorización, no de recolección. Luego, consulta en qué momento se acredita la recolección.

Al respecto, Guillermo González aclara que la valorización y la recolección se acreditan en el mismo punto, solo se considera recolectado aquello que se valorizó.

5) Consumidor industrial

Daniel Vargas comienza señalando que la Ley crea la figura del consumidor industrial y le confiere a estos generadores el derecho a no entregar el residuo al sistema de gestión en caso de que quiera gestionarlo el mismo. La definición de quien es consumidor industrial es algo que está establecido en la OGUC y lo que nosotros hemos propuesto es que se permita que los Sistemas de Gestión celebren un convenio con un consumidor industrial, en el que se acuerde que lo que el último gestione se computa para el cumplimiento de la meta del primero. Agrega que en caso de que un consumidor industrial no convenga con ni un Sistema de Gestión, lo que gestione se computa proporcionalmente a todos los Sistemas de Gestión.

Luego, indica que dentro de las principales observaciones que se hicieron a este aspecto en la sesión anterior, se encuentran las siguientes:

a) Se perdería eficiencia por falta de escala.

Respecto de la observación relativa a que se perdería eficiencia por falta de escala, Daniel Vargas señala que es una observación válida y que entiende que la gestión de residuos requiere de una escala. Agrega que en caso de que el SG tenga una escala mayor que el consumidor industrial y eso impacte en los costos, en tal caso, el equilibrio de mercado sería que el SG haga la recolección.

b) En caso de múltiples SG, se encarecería la gestión por cobros desde los generadores a los SG.

Respecto de la observación consistente en que en caso de que existan múltiples sistemas de gestión, se encarecerá la gestión de los residuos por la incorporación de cobros por los generadores. En este caso son los generadores los que pagan el “sobre costo” de la gestión, lo que contrarrestaría el efecto.

c) Si los ALU con valor son gestionados por CI y los sin valor por el SG se encarece el sistema.

Al respecto, Daniel Vargas indica que en este caso en el agregado el costo no cambia, y que va a ser el mismo sistema de gestión el que va a asumir el costo deficitario.

Guillermo González aclara que actualmente se está incorporando una modificación a la OGUC con la finalidad de modificar el concepto de consumidor industrial, en el sentido de indicar que los consumidores industriales son aquellos generadores de productos prioritarios no domiciliarios.

Luego, agrega que cuando se introdujo el concepto de consumidor industrial solo se están poniendo dos opciones sobre la mesa a los generadores, pero a su vez al sistema de gestión también se le están dando dos opciones de como organizar el sistema.

Continúa señalando que un modo de organización del sistema es el de full cost el que implica que el productor asume todo el costo de la logística y se hace cargo de organizar y financiar directamente la gestión de los residuos.

Asimismo, señala que en un esquema de consumidor industrial donde no existe un sistema de gestión, el generador llega a un acuerdo o con el recolector o con el valorizador, dependiendo de los acuerdos a que lleguen entre ellos, debiendo reportar al Ministerio del Medio Ambiente. Ahora, el productor igual debe hacerse cargo de los residuos que pone en el mercado, por lo que deberá conformar un sistema de gestión que se haga cargo de ellos.

José Luis Martínez indica que aquí se está propiciando un incentivo perverso porque gran parte de lo que el consumidor industrial compra en Chile no se lo compra al productor directamente, entonces lo que puede ocurrir es que el sistema de gestión invite a productores que tienen un sistema B2B, al consumidor industrial y ofrecerle pagar un precio mayor, al que le descontaremos el precio del producto nuevo, con la finalidad de dismantelar el mercado de los distribuidores, eso implicaría aceptar la competencia desleal.

Alejandro Molina señala que en la práctica esto va a ser importante para los generadores que tengan un volumen interesante que haga que el valor económico del residuo sea positivo además, entonces de esta forma lo que se generaría es lo mismo que ocurriría en caso de que existieran dos Isapres, a una Isapre solamente se adhieren personas sanas, y en la otra solo personas enfermas, entonces no solo los sanos no van a subsidiar a los enfermos sino que además los enfermos les van a tener que pagar a los sanos porque el sistema de gestión que administra las dos Isapres le va a tener que cobrar más a los enfermos.

Agrega que, en síntesis, con esto se encarece el sistema y se le dificulta a la gente en regiones donde no existe el volumen para poder entrar en este negocio, este sistema podría funcionar en la medida que se haga el link entre el generador y el consumidor industrial directamente con el Sistema de Gestión del productor pero sin que haya pago por parte de dicho sistema hacia el generador y consumidor industrial, sino que el tenga la libertad de vender el residuo.

Luego, Maurice Menadier, señala que el Sistema de Gestión la obligación que tiene es la de recolectar los residuos, no tendría por qué pagarle al consumidor industrial, su obligación es que lo recolectado llegue a la disposición final. Cambia el esquema cuando el recolector trabaja con distintos consumidores industriales, de cierta forma se pueden financiar a partir de la ecotasa los distintos volúmenes que se recolectan.

Williams Sánchez consulta si el consumidor tiene la obligación de hacer gestión propia de sus residuos va a tener que contemplar los mismos requisitos que el Sistema de Gestión, ello considerando que el Sistema de Gestión se encuentra restringido en la Ley, donde se señalan las condiciones que rigen ese sistema.

Cristián Rojas consulta si responde el generador, el productor o el Sistema de Gestión frente a un mal manejo de los residuos recolectados o frente a una mala valorización de estos.

A continuación, Abelardo Ramos, indica que en el entendido de que el generador tiene tres alternativas con el ALU, esto es, venderlo, regalarlo o pagar, podría haber incentivos al recolector y al valorizador, lo que en cierta medida genera una competencia con la informalidad, por el producto que tiene valor. Ello podría generar que el productor tenga que sobrevalorar su producto porque tiene que financiar, y el sistema de gestión va a tener que transformarse en un ente comercial que incide fuertemente en los costos. En definitiva, lo

planteado apunta a que el producto en la calle sube de valor porque no hay castigo a la informalidad.

Finalmente, Ricardo Ferrero señala que le preocupa como se asignan las metas en la medida que haya distintos sistemas de gestión y que el consumidor compra distinto y convenga con un sistema. La recomendación para Chile es que hubiera un Sistema Colectivo Único, pero acá, en definitiva, quedan todas las empresas como consumidores industriales, o sea cualquier lubricentro puede ser un consumidor industrial, por lo tanto, lo recomendable es contar con un Sistema Colectivo de Gestión único.