

# EL AÑO EN QUE LA ECONOMÍA CIRCULAR TOMÓ FORMA LEGISLATIVA

Luis Palomino, Secretario General. Asociación de Empresas Gestoras de Residuos y Recursos Especiales – ASEGRE

El año 2018 ha sido muy relevante para el sector de los residuos industriales y peligrosos, tanto a nivel europeo como nacional, y se puede considerar el año en el que la economía circular comenzó a tomar forma legislativa. Asimismo, 2018 nos ha traído estudios y comunicaciones de gran importancia para el sector.

## El impulso de la Comisión Europea

La Comisión Europea arrancó 2018 presentando un importante paquete de medidas en materia de economía circular que, entre otros asuntos, tiene como objetivo que todos los envases de plástico del mercado de la UE sean reciclables para 2030. Esta estrategia vino acompañada también con un informe sobre materias primas críticas y una comunicación sobre opciones en la interfaz entre legislación de sustancias químicas, productos y residuos, que plantea cuestiones sobre las sustancias peligrosas contenidas en los productos y que luego acaban en los residuos.

Este mismo organismo europeo publicó en abril un importante documento en el que se llevaba trabajando varios años con grupos de interés como nuestra asociación. Bajo el título “Orientaciones técnicas sobre la clasificación de los residuos”, la comunicación facilita aclaraciones y orientaciones sobre la interpretación y aplicación de la legislación en lo relativo a la clasificación de los residuos. Esta clasificación de un residuo como peligroso o no peligroso tiene importantes consecuencias para su gestión, etiquetado y almacenamiento, pero también para su transporte y tratamiento, dado que es necesario tomar mayores precauciones que eviten riesgos para la salud y el medio ambiente. Este documento también facilita un procedimiento para determinar si un residuo es peligroso o no peligroso y el epígrafe de la Lista Europea de Residuos (LER) en el que podría clasificarse, conocido como código LER.

## Avance legislativo a nivel europeo

En el plano legislativo, la economía circular comenzó a hacerse tangible con la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de las directivas del paquete de economía circular, que estarán en vigor antes del 5 de julio de 2020. Estas directivas modifican la de residuos, vertido de residuos, envases y residuos de envases. Además, se aprobó otra directiva que modifica la relativa a los vehículos al final de su vida útil, la de pilas y acumuladores, residuos de pilas y acumuladores, y la directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

Igualmente importante en el plano legislativo fue la publicación de las conclusiones del Documento de Referencia (BREF) de Mejores Técnicas Disponibles (MTD), un documento con carácter de ley y que proporciona a las autoridades nacionales la base técnica para establecer las condiciones de los permisos para todas estas instalaciones y afectará a alrededor de 4.000 instalaciones en toda la UE. Es el resultado de un intenso trabajo entre expertos de la industria, como ASEGRE, autoridades públicas de la UE, ONG medioambientales y otros servicios de la Comisión Europea. El documento de conclusiones sobre mejores técnicas disponibles fija niveles de emi-

# THE YEAR IN WHICH THE CIRCULAR ECONOMY TOOK LEGISLATIVE SHAPE

Luis Palomino, Secretary General. Spanish Association of Hazardous Waste and Soil Recovery Companies – ASEGRE



2018 was a very relevant year for the industrial and hazardous waste sectors, both in Europe and in Spain. It can be considered as the year in which the circular economy began to take legislative shape. 2018 also brought us studies and communications of great importance for the sector.

## The impetus of the European Commission

The European Commission kicked off 2018 by presenting an important package of circular economy measures, which, amongst other objectives, seek to ensure that all plastic packaging is recyclable by 2030. This strategy was accompanied by a report on critical raw materials and a communication on options to address the interface between chemical substances, products and waste legislation, which poses question about hazardous substances contained in products which subsequently ends up in waste.

And in April, the European Commission published an important document on which it has been working for several years with stakeholders, including our association. Entitled “Technical guidance on classification of waste”, the communication provides clarifications and guidelines on the interpretation and application of legislation on waste classification. The classification of a waste as hazardous or non-hazardous has important implications for management, labelling and storage, and also for transport and treatment, given that it is necessary to take greater precautions to prevent health and environmental risks. This document also facilitates a procedure to determine whether a waste is hazardous or non-hazardous and the European Waste Catalogue (EWC) code under which it should be classified.

## Legislative progress in Europe

In the area of legislation, the circular economy began to become more tangible with the publication of the Circular Economy Package directives in the Official Journal of the European Union. These directives, which will come into force by July 5th 2020, modify the waste framework, landfill, and packaging and packaging waste directives. A further directive was ratified to modify previous directives on end-of-life vehicles, batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, as well as the directive on waste electrical and electronic equipment.

Of equal importance in the area of legislation was the publication of the conclusions to the Best Available Techniques (BAT) Reference Document (BREF). This legally binding document provides national authorities with the technical basis to establish conditions for permits for all these facilities and will affect around 4,000 facilities in the EU. The document is the result of intensive work between industry experts, such as the ASEGRE, EU authorities, environmental NGOs and other European Commission services.



sión asociados a dichas MTD, que serán exigibles a partir de agosto de 2022. Esto supondrá una importante inversión para elevar el nivel de calidad ambiental. También de modificaciones organizativas que transformarán el sector. Para ello se necesita una aplicación homogénea de la norma y de los criterios de autorización, evitando situaciones de distorsión de la competencia y que cada residuo sea tratado en instalaciones específicamente autorizadas según sus características.

### Importante estudio europeo para el sector

Saliendo del plano legislativo y adentrándonos en el de estudios de relevancia, destacamos el que la Comisión Europea encargó a la consultora BIPRO para evaluar el sistema de la gestión de residuos peligrosos en 14 Estados de la UE, entre los que se incluye España. Tras un primer informe publicado en 2015, en 2018 se publicó un segundo estudio que analiza la situación actual de la gestión de los residuos peligrosos y los PCB.

Las recomendaciones generales más destacables inciden en la importancia del régimen de responsabilidad compartida del residuo entre los actores de la cadena de gestión y considera que tendría un efecto autorregulatorio en el sector. También se considera que la responsabilidad compartida funciona como un incentivo para asegurar el tratamiento más adecuado. Si el productor mantiene parte de la responsabilidad sobre el residuo se fomenta la selección de gestores de residuos con buena reputación, en lugar de considerar exclusivamente el coste de la gestión.

El estudio también destaca la importancia de una correcta clasificación de los residuos como paso previo para gestionarlos eficazmente. Y detecta que las inspecciones y el control se perciben como insuficientes en el caso de los intermediarios (recogedores, negociantes y agentes). Por otro lado, con respecto a los PCB, el estudio demanda que se defina la fecha límite para su eliminación, ya que el Convenio de Estocolmo requiere su eliminación gradual para el año 2025.

### Contexto nacional

Partiendo de este estudio de la consultora BIPRO, analizamos las cuestiones más relevantes a nivel nacional, ya que se incluyen unas recomendaciones específicas para España. El estudio pide aplicar el “principio de responsabilidad compartida” en la legislación nacional de residuos y eliminar la opción que permite a los productores de residuos peligrosos delegar la responsabilidad del tratamiento en los negociantes. También se demanda un fortalecimiento de la Comisión de Coordinación. Esta Comisión, en la que participan representantes de las Comunidades Autónomas y de las administraciones locales competentes en materia de residuos, deben armonizar las prácticas de gestión.

Además, a comienzos de 2018 se abrió un proceso de Información pública para la Estrategia Española de Economía Circular, que tiene un plan de acción 2018-2020 que cuenta con un presupuesto de 836 millones de euros y que se rige por cinco líneas principales de actuación: producción, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias, y reutilización del agua.

También se sometió a información pública durante 2018 la modificación de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, que consiste en establecer la recogida separada obligatoria de los residuos peligrosos de origen doméstico y de residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024. Asimismo, incluye la obligación de recoger de forma separada los biorresiduos antes del 31 de diciembre de 2020 para los municipios de más de cinco mil habitantes y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto de municipios.

Y el tercer proyecto que se sometió a información pública fue la modificación del RD 180/2015 de traslado de residuos. Esperamos



The BAT conclusions document sets emissions limits associated with these BAT, which will be enforceable from August 2022. This will mean significant investment in improving environmental quality. It will also result in organisational changes that will transform the sector. Achieving this requires homogenous application of regulations and authorisation criteria in order to prevent distortion of competition and to ensure that

each waste type is treated at facilities specifically authorised in accordance with the characteristics of the waste.

### Important European study for the sector

Leaving behind the area of legislation and focusing on relevant studies, we would highlight the study carried out by consultancy firm BIPRO and commissioned by the European Commission to evaluate hazardous waste management systems in 14 EU Member States, including Spain. Following a first report published in 2015, 2018 saw the publishing of a second report which analyses the current hazardous waste and PCB scenario.

The most significant general recommendations emphasise the importance of the system for shared waste management responsibility amongst the actors in the management chain. It is considered that this will have a self-regulating effect on the sector. It is also believed that shared responsibility will act as an incentive to ensure the most appropriate treatment. If producers maintain part of the responsibility for the waste, this provides an incentive to choose waste managers of good repute, rather than simply making the decision based on management costs.

The study also underlines the importance of correct waste classification as a preliminary step to efficient management. And it identifies the fact that inspection and control are perceived as insufficient in the case of intermediaries (collectors, traders and agents). The study also calls for a deadline be set for doing away with PCB, given that the Stockholm Convention requires them to be phased out by 2025.

### National context

Based on this study carried out by BIPRO, we can analyse the most relevant issues at national level, as the study includes specific recommendations for Spain. The study calls for the application of the “principle of shared responsibility” in national waste legislation and doing away with an option that allowed hazardous waste producers to delegate responsibility for treatment to traders. It also calls for reinforcement of the Coordination Commission. This Commission, in which the competent regional and local authorities are represented, should harmonise management practices.

2018 also saw the beginning of a public consultation process on the Spanish Circular Economy Strategy. The strategy includes a 2018-2020 action plan with a budget of 836 million euro. This plan has five main lines of action: production, consumption, waste management, secondary raw materials and water reuse.

A public consultation process was also opened in 2018 regarding the modification of Act 22/2011 on waste and contaminated land. The modification sets out the obligation for segregated collection of household hazardous waste and textile waste by December 31st 2024. It also establishes the obligation for separate collection of biowaste by December 31 2020 in

que suponga un impulso hacia la armonización y el control en la gestión. El texto sometido a información pública es ambicioso con el objeto de garantizar la trazabilidad. Sin embargo, para que llegue a concretarse se deben adaptar las aplicaciones telemáticas y actualizar el registro de gestores y productores con la mayor frecuencia posible. De lo contrario, podría paralizarse el sector.

Por otro lado, en el plano normativo, cabe destacar la publicación de las dos primeras Órdenes Ministeriales que determinan cuándo se otorga el fin de condición de residuo a los aceites usados procesados y al fuel recuperado procedente de los residuos MARPOL Tipo C. Se trata de la primera vez que desde la Administración central se elabora una normativa nacional en aplicación del artículo 5 de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados. Estas normativas permiten que estos dos residuos puedan dejar de ser considerados como tales y jurídicamente sean productos, pudiendo volver a entrar en el mercado con plenas garantías para la salud humana y la protección del medio ambiente.

También es destacable que, el pasado 31 de octubre finalizó el plazo de presentación de garantías financieras obligatorias para las actividades clasificadas con nivel de prioridad 1. La mayoría de las instalaciones de tratamiento de residuos peligrosos, las instalaciones clasificadas como "Seveso", por los riesgos de accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas, así como las instalaciones de combustión con 50 MW o más de potencia, entran dentro de las actividades con nivel de prioridad 1. Estas garantías financieras deben basarse en un análisis de riesgos ambientales. Para facilitar esta labor, el Ministerio para la Transición Ecológica dispone de una guía metodológica, en la que colaboró ASEGRE, para la ejecución de estos análisis.

## Previsiones y conclusiones

Como se puede comprobar, 2018 destaca por haber avanzado de una forma tangible hacia la economía circular. Desde ASEGRE consideramos especialmente importante el hecho de que las instituciones europeas soliciten a España la modificación del régimen de responsabilidad del productor para que se comparta a lo largo de la cadena de gestión. Este asunto ya se ha regulado en países como Francia, Alemania y Reino Unido y tiene como consecuencia una autorregulación del sector, ya que el productor buscaría los mejores tratamientos existentes para sus residuos.

Desde ASEGRE consideramos especialmente importante el hecho de que las instituciones europeas soliciten a España la modificación del régimen de responsabilidad del productor para que se comparta a lo largo de la cadena de gestión.

Asimismo, queremos recordar la importancia que va a tener en 2019 las tramitaciones de las revisiones del Real Decreto de traslado de residuos, que esperamos garantice la trazabilidad de los residuos sin elevar la carga administrativa; del Real Decreto de vertederos, con el que esperamos que se logre una armonización de la fiscalidad del vertido en todo el territorio nacional. Además, relacionado con los vertederos, queremos recordar que éstos deberán presentar las garantías financieras que cubran sus riesgos medioambientales antes del 31 de octubre, con la excepción de los vertederos autorizados para residuos inertes.

Nuestra asociación, como representante de los gestores de residuos peligrosos y de eliminación de residuos industriales no peligrosos, apuesta por avanzar en 2019 hacia una gestión de los residuos de mayor calidad, así como poner en valor la capacidad de este sector a la hora de evitar emisiones de gases de efecto invernadero gracias a la reutilización y reciclaje de los residuos.

municipalities with populations of over five thousand and by December 31st 2023 for other municipalities.

A third public consultation process relates to the modification of Royal Decree RD 180/2015 on waste transport. Our hope is that this will serve to promote harmonisation and control in waste management. The text submitted for public consultation is ambitious and has the objective of ensuring traceability. However, if the legislative reform is to be effective, it will be necessary to adapt electronic applications and update the register of managers and producers as frequently as possible.

Also of interest in the regulatory field was the publication of the first two Ministerial Orders to determine end-of-waste criteria for processed used oils and recovered fuel from MARPOL Type C waste. This is the first time that the National State Administration has drafted a national regulation for the application of article 5 of Act 22/2011 on waste and contaminated land. The regulations enable these two waste types to cease to be considered as waste and legally be considered as products, which allows them to enter the market once again with full guarantees for human health and environmental protection.

Also of note is the fact that October 31st was the deadline for the submission of obligatory financial guarantees for activities classified as Priority Level 1. Most hazardous waste facilities, those classed as "SEVESO" due to the risk of accidents involving dangerous substances, as well as combustion plants with a rating of 50 MW or more, fall within activities classified as Priority Level 1. Such financial guarantees should be based on an analysis of environmental risks. The Ministry of Ecological Transition provides a methodological guide to facilitate the execution of these analyses and the ASEGRE contributed to the drafting of this guide.

## Forecasts and conclusions

2018 stood out for the tangible progress made towards the implementation of a circular economy. At the ASEGRE, we believe that the fact that European institutions are asking Spain to modify the producer responsibility system so that responsibility is shared throughout the management chain is of great significance. This issue has already been regulated in countries such as Germany, France and the United Kingdom and has a self-regulating effect on the sector because producers will seek the best available treatment for their waste.

At the ASEGRE, we believe that the fact that European institutions are asking Spain to modify the producer responsibility system so that responsibility is shared throughout the management chain is of great significance.

We would also like to highlight the importance in 2019 of procedures for modifications to the Royal Decree on waste transport, which we hope will guarantee waste traceability without increasing administrative burdens, and the Royal Decree on landfills, which we hope will achieve tax harmonisation for disposal in landfills throughout Spain. Moreover, we would remind you that landfills are required to submit financial guarantees to cover their environmental risk, prior to October 31st, with the exception of landfills authorised for inert waste.

Our association, which represents hazardous waste and non-hazardous industrial waste managers, is committed to progressing towards better quality waste management in 2019, as well as demonstrating the capacity of this sector to prevent greenhouse gas emissions through reuse and waste recycling.