



FACULTAD DE DERECHO

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA EN MATERIA DE ENVASES: BUSCANDO EL EQUILIBRIO ENTRE SOSTENIBILIDAD Y COMPETENCIA

Autor: Montserrat Hernández Álvarez

4º E-1 A

Derecho Internacional público

Tutor: Diego Ginés Martín

Madrid

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Introducción y objetivos	3
1.2 Guía de conceptos	3
1.3 Metodología	3
2. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA	3
2.1 Panorama general: Tratados, Convenciones, Acuerdos y Pactos	3
2.2 Directivas y reglamentos	9
2.3 Transposición a la normativa española	13
2.4 Reglamento europeo 2025/40 de envases y residuos de envases	13
3. SOSTENIBILIDAD HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR	18
4. COMPETENCIA Y SOSTENIBILIDAD	20
4.1 Armonización de las políticas de sostenibilidad y competencia en el comercio intracomunitario	20
4.1.1 Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) en el ámbito europeo 20	
4.1.2 Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP)	20
4.2 Empresas extracomunitarias y los desafíos regulatorios en el comercio internacional	20
4.2.1 Diferencias en los estándares ambientales y laborales entre la Unión Europea, Estados Unidos, China y el Reino Unido	20
4.2.2 Barreras regulatorias y competitividad empresarial	20
5. PERSPECTIVAS DE LAS EMPRESAS Y PROPUESTAS INNOVADORAS	20
6. CONCLUSIÓN	20

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Introducción y objetivos

El objetivo del presente trabajo de fin de grado es realizar un análisis sobre la evolución de la legislación comunitaria de envases y residuos de envases, y su transposición a la legislación española y su cumbre en el nuevo reglamento 2025/140 incidiendo en la evolución del concepto de envase y residuo de envase, y en las nuevas medidas adoptadas por el reglamento.

Además, este análisis sobre la legislación lo llevo a cabo con el objetivo de estudiar el impacto de la nueva legislación en el equilibrio entre sostenibilidad y competencia económica de las empresas intracomunitarias, así como su posición en el mercado internacional. A partir de la publicación del nuevo reglamento, de obligado cumplimiento por todos los estados miembros de la Unión europea, como va a afectar a las empresas cuyos productos están contenidos en un envase, y que responsabilidad tienen las mismas con respecto a dichos envases.

Como una norma de derecho internacional público afecta tanto a las empresas como a nuestro día a día.

Respecto a la normativa en materia de envases, ha sufrido una evolución ya que en un primer momento se centraba únicamente en la fase final del proceso, es decir, en la gestión de los residuos de envases. Sin embargo, en los últimos años, debido a la aparición de la economía circular, en los planes de acción de la Unión europea, el foco se ha puesto en la fase previa del proceso, es decir, en la fabricación de envases, como forma de prevención de residuos. (KPMG)

1.2 Guía de conceptos

1.3 Metodología

2. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

2.1 Panorama general: Tratados, Convenciones, Acuerdos y Pactos.

La evolución de la legislación sobre envases y gestión de residuos de envases tiene su origen en las consecuencias derivadas del desarrollo internacional y de la política sobre medio ambiente en la Comunidad Europea (UE), el cambio que ha habido en las últimas décadas acerca de la importancia de la protección del medio ambiente, de la existencia real de una crisis climática y de la necesidad de proteger al planeta para las generaciones futuras.

El avance de la ciencia y el desarrollo de la humanidad van de la mano con la transformación ambiental sufrida en los últimos 50 años. Irónicamente a medida que el ser humano ha innovado en tecnología el medio ambiente ha sufrido un revés, aumento el impacto climático debido al aumento de emisiones y residuos. La defensa del medio ambiente no es solo una labor individual, sino que debe ser una responsabilidad de los propios Estados Miembros, no es un deseo, es un deber.

A continuación, haremos un repaso por los distintos tratados, informes, convenciones, acuerdos y pactos que han supuesto un antes y un después en la configuración de la política de medio ambiente en la Unión Europea.

La base jurídica para el desarrollo de esta política sobre medio ambiente se encuentra en el artículo 11 y el Título XX, sobre Medio Ambiente el cual abarca los artículos 191, 192 y 193, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El artículo 11 determina que *“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”* (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, art.11).¹

El artículo 191.1 enuncia: *“1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: — la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, — la protección de la salud de las personas, — la utilización prudente y racional de los recursos naturales, — el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático”* (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, art.191.1)² estableciendo que la Unión Europea es la competente en materia de política de medio ambiente y los ámbitos en los cuales desarrollaría su actuación.

Por otro lado, el artículo 191.2 adopta el principio de quien contamina paga, entre otros, y enuncia que *“La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad*

¹ Unión Europea. (2010). *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE), art. 11. Diario Oficial de la Unión Europea, <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

² Unión Europea. (2010). *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE), art. 191. Diario Oficial de la Unión Europea, <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga” (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, art.191.2).

En 1972 se celebra en Estocolmo la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en la cual se estableció como una de las prioridades internacionales las cuestiones medioambientales, y, consecuentemente, esto derivó en la adopción de principios para la buena gestión del Medio Ambiente. Se podría decir que es el momento fundacional del derecho internacional del Medio Ambiente, pues aparece una nueva forma de entender la gestión del Medio Ambiente y sus consecuencias.

El resultado de esta conferencia fue una declaración que contiene 26 principios sobre el Medio Ambiente y el desarrollo. Concretamente el principio 4 impone la responsabilidad de la sociedad de alcanzar un balance entre sostenibilidad y desarrollo económico, enunciando que *“El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres”* (Declaración de Estocolmo, Naciones Unidas, 1972, principio 4).³

Por otro lado, aunque se estableció la protección del Medio Ambiente como indispensable no podemos dejar de lado el aspecto económico, el principio 8 refuerza la necesidad de un desarrollo tanto económico como ambiental *“El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y de trabajo favorable y para crear en la tierra las condiciones necesarias de mejora de la calidad de vida”* (Declaración de Estocolmo, Naciones Unidas, 1972, principio 8).⁴

Ese mismo año, 1972, el consejo europeo celebrado en París declara la necesidad de una política de la Comunidad economía en medio ambiente, que acompañara a las

³ Naciones Unidas (1972). *Declaración de Estocolmo*, Principio 4. Diario oficial de la Unión Europea, <https://docs.un.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>

⁴ Naciones Unidas (1972). *Declaración de Estocolmo*, Principio 8. Diario oficial de la Unión Europea, <https://docs.un.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>

políticas económicas y pide la creación de un programa de acción para conservar y mejorar el medio ambiente y luchar contra la contaminación y sus efectos nocivos.

En 1987, el acta única europea introduce un nuevo título sobre el Medio Ambiente, el título VII, que representa la primera base jurídica para una política de medio ambiente en la Unión Europea, y sus objetivos son: garantizar el uso racional de los recursos naturales, proteger la salud humana, y preservar el medio ambiente.

En 1987 aparece el informe Brundtland, que debe su nombre a la primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, que encabezó una comisión internacional con el encargo de la ONU de replantear las políticas de desarrollo económico y su relación cada vez más difícil con el medio ambiente.

El informe Brundtland denunció el egoísmo derrochador de las sociedades y gobiernos al no tener un compromiso con las futuras generaciones buscando un equilibrio entre sostenibilidad y economía. De este modo, no solo se estableció el nuevo concepto de desarrollo sostenible, sino también una nueva forma de pensar y de actuar dirigida a preservar el medio ambiente y concienciar a la población.

En 1992 se celebra la cumbre para la tierra en Rio de Janeiro, cabe mencionar que el informe Brundtland fue el precedente de la Conferencia de Rio, la cual se centró en la creación y puesta en práctica de una serie de objetivos de desarrollo sostenible dando lugar a un plan de acción conocido como la Agenda 21 y que dio lugar a la adopción de muchas declaraciones influyentes como fueron: la Declaración de Rio; El Convenio sobre la diversidad biológica, la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático y la anteriormente citada Agenda 21.

El principio 3º sobre el medio ambiente y desarrollo recoge el concepto introducido por el informe Brundtland sobre desarrollo sostenible (Declaración de Rio de Janeiro, Naciones Unidas, 1992, principio 3).

Por otro lado, el principio 12 determina que *“Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales*

que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional” (Declaración de Río de Janeiro, Naciones Unidas, 1992, principio 12) ⁵. De esta forma se recoge el principio de cooperación entre los Estados miembros y con terceros países para alcanzar el desarrollo sostenible.

En 1992 el Tratado de Maastricht insta a los Estados Miembros a evaluar su impacto medioambiental y a respetar el principio de crecimiento sostenible, el cual da lugar al Tratado de la Unión Europea.

En 2007 el Tratado de Lisboa hace del cambio climático y del desarrollo sostenible una prioridad. Las referencias al Medio ambiente y al desarrollo sostenible se inician en el artículo 3, relativo a la finalidad y objetivos de la Unión Europea, al incluir entre ellos que la Unión obrara a favor del desarrollo sostenible, *“basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”* (Tratado de Lisboa, Unión Europea, 2007, art.3).

Además, en el apartado 5 de dicho artículo la Unión Europea promoverá en sus relaciones con el resto del mundo sus valores e intereses, y *“contribuirá al desarrollo sostenible del planeta”* (Tratado de Lisboa, Unión Europea, 2007, art.3.5).

El Acuerdo de París, firmado en 2015, es un Tratado vinculante sobre el cambio climático con carácter internacional, adoptado por 196 países en la COP21. La contribución de la UE al acuerdo se materializará en el Pacto Verde Europeo.

En diciembre de 2015, paralelamente al Acuerdo de París, la comisión presenta un Plan de Acción para la Economía Circular, además de cuatro propuestas legislativas, adoptadas en mayo de 2018: directiva marco sobre los residuos eléctricos (UE) 2018/849; la directiva relativa al vertido de residuos (UE) 2018/850; la directiva 2018/851 sobre residuos y la directiva relativa a los envases y residuos de envases (UE) 2018/852.

⁵ Naciones Unidas (1992). *Declaración de Río de Janeiro*, Principio 12. Diario oficial de la Unión Europea, [https://docs.un.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://docs.un.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))

Entre los objetivos del plan de acción para la economía circular encontramos el deseo de conseguir que todos los envases sean reutilizables o reciclables de aquí a 2030, reducir el sobre envasado y los residuos de envases, así como impulsar nuevas formas de diseño de los envases y establecer porcentajes mínimos de material reciclado presentes en los envases de plástico, con la finalidad de promover y alcanzar una competencia sostenible en Europa y un uso eficiente de los recursos.

Para el objeto de nuestro trabajo, cabe aclarar que la Directiva 2018/851 modifica la Directiva 2008/98/CE sobre residuos y la Directiva 2018/852 modifica la directiva 94/62/CE sobre envases y residuos de envases, que se desarrollaran en el siguiente punto.

El Pacto Verde Europeo se presenta el 11 de diciembre de 2019 con el objetivo de poner en marcha una serie de medidas que permitan abordar los desafíos relacionados con el clima y el medio ambiente con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática para 2050.

Como consecuencia del Pacto verde europeo y del nuevo plan de acción de economía circular en noviembre de 2022, la comisión propone nuevas normas sobre envases y residuos de envases con el objeto de hacer frente a esa fuente cada vez mayor de residuos. La propuesta se articular entorno a tres objetivos.

El primero, prevenir la generación de residuos de envases, reducir su cantidad, restringir el envasado innecesario y fomentar los envases reutilizables y rellenables. En segundo lugar, impulsar el reciclado, haciendo que todos los envases de la Unión Europea sean reciclables de aquí a 2030. Por último, aumentar el uso de plásticos reciclados para reducir la necesidad de utilizar recursos naturales primarios.

Estas propuestas son pilares fundamentales del plan de acción para la economía circular, del Pacto Verde Europeo y de su objetivo de convertir los productos sostenibles en la norma (dentro del mercado europeo).

Como consecuencia de la evolución de la política de Medio Ambiente de la UE con respecto a los envases y residuos de envases, en noviembre de 2022 la Comisión europea presenta una propuesta de reglamento sobre envases y residuos de envases, cuyo resultado es la aprobación por el Parlamento europeo el 24 de abril de 2024 y por el Consejo europeo el 16 de diciembre de 2024 de un Reglamento europeo de aplicación directa en todos los Estados Miembros.

2.2 Directivas y reglamentos

Desde los años noventa, se ha producido una evolución tanto legislativa como económica y tecnológica que ha tenido un gran impacto en el tipo de normas utilizadas, los requisitos de envasado, y el vocabulario adecuados, lo cual ha resultado en la aprobación de varias directivas, y recientemente, un reglamento.

Con carácter previo a la evolución legislativa, cabe llevar a cabo una diferenciación entre el concepto de directiva y reglamento, ambos actos jurídicos se encuentran recogidos en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las Directivas son actos vinculantes, es decir, de obligado cumplimiento para los Estados Miembros de la Unión Europea, se trata de una guía que debe aplicarse a la normativa nacional a través de un órgano normativo, es decir, es necesaria la transposición por parte del Estado Miembro para que la directiva surta efectos. Además, la directiva se caracteriza por su flexibilidad, ya que son los países los que deciden como aplicarla dependiendo de su legislación nacional.

Por otro lado, los reglamentos son directa e inmediatamente aplicables sin necesidad de transposición ni adaptación a las normas nacionales del país, por lo tanto, es de obligado cumplimiento para todos los miembros de la Unión Europea y no habrá diferencias en su aplicación entre los países.

A partir de esta diferenciación, se puede observar la importancia y consecuencia que supone el cambio de una legislación basada en directivas, las cuales otorgan libertad a los Estados Miembros, a un nuevo reglamento de aplicación uniforme en toda la Unión Europea.

En primer lugar, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea aprobaron el 20 de diciembre de 1994 el primer texto europeo en materia de envases y sus residuos. La Directiva 94/62/CE pretende, por un lado, la armonización de las medidas nacionales de cada Estado Miembro sobre la gestión de envases y residuos y, por otro lado, promulgar el mantenimiento de un entorno sostenible, tanto entre los Estados Miembros como con Terceros países, con el fin de garantizar la competencia y tráfico económico europeo.

El artículo 191.4 recoge el compromiso a *“En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la*

Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas” (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2007, art. 191.4)⁶.

Esto se pretendía alcanzar a través de una serie de medidas de reducción y prevención de los efectos de los deshechos, así como la creación de sistemas de valorización y reutilización de los envases. Cabe destacar que la presente norma será de aplicación a aquellos envases que se encuentren dentro del tráfico europeo con independencia de su composición y uso final.

La directiva supondrá una revolución en el tratamiento de la mayoría de residuos urbanos, como son los envases domésticos, especialmente en los estados miembros que carecen de sistemas de tratamiento de envases.

El envase se define en la directiva 94/62/CE en el artículo 3 como *“todo producto fabricado con cualquier material de cualquier naturaleza que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, y desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor. Se considerarán también envases todos los artículos «desechables» utilizados con este mismo fin. Los envases incluyen únicamente: a) «envase de venta o envase primario»; b) «envase colectivo o envase secundario; c) «envase de transporte o envase terciario”*.⁷

Cabe hacer mención al Anexo II, en el cual se recogen los requisitos específicos que deben tener los envases para su circulación en el mercado, concretamente contiene información acerca de la composición y naturaleza de los envases.

En cuanto a los requisitos generales de los envases se persiguen tres objetivos: reducir al máximo su peso y volumen; innovación en diseño con el fin de crear envases reutilizables y reciclados consiguiendo la mayor rotación posible de los envases, impidiendo su eliminación; y reducir la composición de sustancias dañinas. El fin último es conseguir el menor impacto posible en el medio ambiente asegurando una serie de condiciones saludables en el mercado.

⁶ Unión Europea. (2010). *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE), art. 191. Diario Oficial de la Unión Europea. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

⁷ Unión Europea. (1994). *Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, sobre envases y residuos de envases*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31994L0062>

En cuanto a los residuos de envases, la Directiva 94/62/CE ofrece una definición de “«residuo de envase»: todo envase o material de envase que se ajuste a la definición de residuo contenida en la Directiva 75/442/CEE, excepto los residuos de producción”.

Posteriormente, la comisión dictó la Decisión 97/129/CE para la identificación de materiales de envase de conformidad con la directiva previamente mencionada, y la Decisión 97/138/CE.

La Directiva 94/62/CE fue modificada en febrero de 2004, por la Directiva 2004/12/CE con el fin de establecer una regulación ambiental más extensiva y firme, basada en criterios renovados de reciclado y valorización.

No solo la normativa sobre envases ha sufrido cambios, sino también el concepto de envase. La Directiva 2004/12/CE amplía el concepto de envase añadiendo que *se considerarán envases los artículos diseñados y destinados a ser llenados en el punto de venta y los artículos desechables vendidos llenos o diseñados y destinados al llenado en el punto de venta, a condición de que desempeñen la función de envase, los elementos del envase y elementos auxiliares integrados en él*.⁸

La Directiva 2008/98/CE destaca por la implantación de un régimen jurídico cuya finalidad es preservar el medio ambiente a través de la gestión de residuos estableciendo un sistema jerárquico en el que predomina la prevención y se pretende evitar en la medida de lo posible la eliminación de residuos. Sin embargo, cabe destacar, que el intento de cambiar el enfoque de la fase final se alcanzaría más tarde, con el reglamento 2025/40 en el cual se pone el foco en el ciclo de vida del envase.

Respecto a la definición de residuos, el artículo 3 determina que “«residuo»: cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse”.⁹

Más adelante, en 2018, el parlamento y consejo de la Unión Europea dictaron la Directiva 2018/851 que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre residuos. La finalidad

⁸ Directiva 2004/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32004L0012>

⁹ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. Diario Oficial de la Unión Europea <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32008L0098>

última de la presente directiva es promover medidas que fomenten la economía circular y la gestión eficiente de los recursos.

Estos objetivos se pretenden alcanzar a través de un modelo más limitado de la responsabilidad ampliada del productor; medidas que refuerzan la jerarquía de residuos previamente introducida en 2008, y, una serie de incentivos a aquellos estados que lo apliquen.

Los objetivos de reciclado de esta Directiva varían aumentando su intensidad. En primer lugar, el 31 de diciembre de 2025, el 55% del peso de los residuos de envases deberán reciclarse, mientras que el 31 de diciembre de 2030 aumentara en un 5%, y en 2035 un 10%, es decir, un 60% y 65% respectivamente.

La directiva 2018/852 que modifica la directiva 94/62/CE relativa a envases y residuos de envases. Se introducen nuevos conceptos de envase en el artículo 3 “«2 bis. *“envase reutilizable”*: todo envase que ha sido concebido, diseñado y comercializado para realizar múltiples circuitos o rotaciones a lo largo de su ciclo de vida, siendo rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido; 2 ter. *“envase compuesto”*: envase hecho con dos o más capas de materiales diferentes que no pueden separarse a mano y forman una única unidad integral que consta de un recipiente interior y una carcasa exterior, que se rellena, almacena, transporta y vacía como tal;”¹⁰

En 2019, la Unión Europea aprobó la directiva 2019/904 y el reglamento 2019/102 los cuales serán modificados posteriormente por el Reglamento 2025/40 sobre envases y residuos de envases.

En cuanto a la Directiva 2019/904 recoge medidas para la disminución del impacto provocado por los productos de plástico introduciendo límites ambiciosos con el fin de reducir su consumo y eliminación del mercado europeo de los productos de plástico de un solo uso (SUP), sustituyéndolos por alternativas más adecuadas y sostenibles, para el año 2026.

El reglamento 2019/1020, de aplicación directa en todos los estados miembros, introduce medidas para garantizar la libertad de circulación en el mercado europeo

¹⁰ Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. *Diario Oficial de la Unión Europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32018L0852>

estableciendo la importancia del operador económico y unas autoridades de vigilancia que salvaguarden la competencia y controles eficaces de los productos, tanto europeos como fabricados fuera la UE, para garantizar que cumplen los requisitos de la normativa europea.

En noviembre de 2022, el parlamento europeo y el consejo presentaron una propuesta de reglamento el cual fue aprobado por la Comisión el 24 de octubre de 2022. Dicha propuesta tiene el objetivo de crear una legislación única e igual en todos los estados miembros en materia de envasado, debido a esto se elige un Reglamento en vez de una directiva, al tener una aplicación directa sin necesidad de transposición.

Por lo tanto, esta propuesta y su aprobación, suponen no solo la introducción de nuevas medidas en envases y residuos de envases si no también la armonización de las normas nacionales de los países europeos.

2.3 Transposición a la normativa española

2.4 Reglamento europeo 2025/40 de envases y residuos de envases

El nuevo Reglamento 2025/40 sobre los envases y residuos de envases deroga la Directiva 94/62/CE y modifica el reglamento 2019/1020 y la directiva 2019/904.

Los reglamentos europeos se caracterizan por su aplicabilidad directa sin necesidad de transposición por los estados miembros, al contrario que las directivas, dicho será de obligado cumplimiento en todo el territorio de la UE.

Una vez el reglamento haya sido publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, entrara en vigor 20 días más tarde. Sin embargo, su aplicación será exigible 18 meses después, concretamente el 12 de agosto de 2026. Sin embargo, algunas disposiciones quedaran supeditadas a la introducción de actos delegados y de ejecución de esta norma por parte de la Comisión Europea.

Las medidas recogidas en el reglamento reducirán la producción de residuos de envases y abarcarán por completo el ciclo de vida de los envases al definir unos objetivos obligatorios de reutilización, restringiendo a su vez el uso de determinados envases, concretamente los plásticos de un solo uso (SUP), y exigiendo al sector privado una disminución y uso consciente de envases.

A continuación, se presenta un análisis de los artículos relevantes con relación al concepto de envase y residuo de envases, así como los principales cambios introducidos por la nueva normativa jurídica.

Con carácter general, en el capítulo 1, disposiciones generales, artículo 1 se define el objeto de este reglamento consiste en el establecimiento de una serie de requisitos relacionados con la sostenibilidad y etiquetado medioambiental. Dichos requisitos hacen referencia a la responsabilidad ampliada del productor (RAP), la vida útil de los envases y a la prevención de residuos de envases. (artículo 1)

Además de estos requisitos, cabe destacar otros objetivos como la necesidad de contribuir de los Estados Miembros a la transición hacia una economía circular, la neutralidad climática en 2050, la armonización de las medidas a nivel comunitario y una reducción considerable de los desechos de envases.

En cuanto al ámbito de aplicación, se aplica a todos los envases introducidos en el mercado de la unión sin tener en cuenta el tipo de material utilizado para su fabricación, así como a todos los residuos de envases independientemente del sector en el que se usen, solo podrán entrar a competir en el mercado aquellos envases que cumplan los requisitos establecidos en el reglamento (artículos 2 y 4).

El artículo 3 define el envase, como *“«envase»: un artículo, independientemente de los materiales de que esté hecho, que está destinado a ser utilizado por un operador económico para que contenga o proteja productos, para manipular productos o para distribuir o presentar productos a otro operador económico o a un usuario final, y que puede clasificarse por formatos de envase según su función, material y diseño, en particular:*

a) un artículo que sea necesario para contener, sustentar o preservar un producto durante toda su vida útil, sin formar parte integrante del producto, y que esté previsto para ser utilizado, consumido o eliminado junto con el producto;

b) un componente y elemento accesorio de un artículo de los mencionados en la letra a) que esté integrado en el artículo;

c) un elemento accesorio de un artículo de los mencionados en la letra a) que esté directamente colgado del producto o unido a él, que desempeñe una función de envase sin formar parte integrante del producto y que esté previsto para ser utilizado, consumido o eliminado junto con el producto;

d) un artículo diseñado y previsto para ser llenado en el punto de venta para dispensar el producto, llamado también «envase de servicio»;

e) un artículo desechable, vendido, llenado o diseñado y previsto para ser llenado en el punto de venta y que desempeñe la función de envase;

f) una bolsita permeable de té, café u otra bebida, o una unidad monodosis de un sistema de té, café u otra bebida que contenga dicho producto y se ablande tras su uso, y que esté prevista para ser utilizada y eliminada junto con el producto;

*g) una unidad monodosis no permeable de un sistema de té, café u otra bebida, destinada para su uso en una máquina y que se utilice y elimine junto con el producto”.*¹¹

Además, respecto al concepto de residuo mantiene la definición del artículo 3 de la directiva 2008/98/CE, y, a su vez, excluye los envases reutilizables que se reacondicionan.

Concreta la definición de una serie de envases en función de su uso: envase para llevar; envase de producción primaria, envase de venta, envase colectivo, envase de transporte, envase de productos adquiridos a través del comercio electrónico, entre otros. Asimismo, se establecen numerosos conceptos relativos al ciclo de vida del envase como comercialización, operador económico, fabricante, productor, proveedor, plástico, tipos de bolsas de plástico, otros tipos de envase, reciclado, rellenado, reutilización, etc.

Atendiendo a los principales cambios introducidos por el reglamento, en primer lugar, la reducción de sustancias dañinas, recogido en el artículo 5, presentes en la composición de los envases, a través de su restricción en la industria alimentaria, si superan una serie de umbrales, de aquellos envases que contengan sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS).

En concreto, se prohíbe la introducción en el mercado de envases que superen los 25 partes por billón (ppb) para la totalidad de PFAS. Con el fin de garantizar dicha exclusión, la comisión llevara a cabo un control y evaluación de la presencia de dichas sustancias.

¹¹ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2025). *Reglamento (UE) 2025/40 sobre los envases y residuos de envases*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 22, 1-124. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32025R0040>

En segundo lugar, resalta una característica imprescindible de los envases para que se permita su entrada en el mercado europeo es que sean reciclables. Atendiendo al artículo 6, se establecen una serie de condiciones para entender que un envase es reciclable.

Cabe mencionar, que, pese a que el reglamento sea una norma firme no significa que no vaya a evolucionar, ya que el artículo 6 recoge en el apartado 4 la futura adopción por parte de la Comisión de actos delegados con la finalidad de completar el reglamento antes del 1 de enero de 2028 y, en el apartado 5, antes del 1 de enero de 2030, la comisión adoptara actos de ejecución del reglamento.

Además, se exige que para que tengan la connotación de reciclables los envases deben poseer un diseño que garantice que los envases resultantes del reciclaje sean de una calidad similar y adecuada al material original, con el fin de que puedan reemplazar a las materias primaria y la posibilidad de recogerlos por separado una vez se conviertan en residuos.

En tercer lugar, fomentar el uso de envases reciclados y sostenibles con objetivos fijados para 2030 y 2040, aumentando progresivamente la presión sobre los porcentajes mínimos de contenido reciclado presentes en los envases.

De cara a 2030 se exige que el 30% de los envases fabricados principalmente a partir de PET sea reciclados y el 10% para los que no presenten como componente principal PET, un 35% en el resto de envases.

Mientras que, a partir del 1 de enero de 2040, se exigirá que un 50% de los envases, cuyo componente principal sea PET, sea reciclado, por el contrario, si no presenta PET o no es su elemento principal solo se está obligado a un 25%. En cuanto al resto de envases distintos a estos, se exige un 65% de material reciclado.

En cuarto lugar, el establecimiento de requisitos para minimizar el peso y volumen de los envases con el fin de prevenir la producción de envases inútiles e innecesarios (Reglamento 2025/40, 2025, Art. 10).

El nuevo reglamento defiende que todos los envases deben tener la condición de reutilizables para poder ser comercializados en el mercado europeo. Esto se traduce en el cumplimiento de los estándares relacionados con la higiene y seguridad de los envases.

Además, atendiendo al artículo 11, los envases deben fabricarse con de tal forma que su finalidad sea la reutilización y reacondicionamiento de los envases manteniendo

su función y calidad del producto, así como garantizando el mayor número de rotaciones del envase posible y la posibilidad de rellenado (Reglamento 2025/40, 2025, art.11).

El reglamento introduce la obligación de posibilitar a los consumidores que rellenen sus propios recipientes y envases reutilizables con productos como alimentos o bebidas, sin necesidad de adquirir un envase nuevo cada vez que realizan una compra.

Considero de gran relevancia aclarar la diferencia entre envase reciclado, envase reciclable y envase reutilizable.

El envase reutilizable, como su nombre indica, es aquel que se puede volver a utilizar, a través del proceso de reutilización o el proceso de reacondicionamiento. La reutilización es una operación por la que los envases reutilizables se utilizan de nuevo para la misma finalidad para la que se crearon (botella de vidrio) y el reacondicionamiento, es toda operación necesaria para devolver un envase reutilizable a un estado en que se pueda volver a utilizar (barril, bidón).

Un envase reciclable es aquel que es susceptible de reciclaje debido a su composición con materiales que le permite ser reutilizado, y cuya función puede variar (botellas plástico leche, cartón). Un envase reciclado es un envase secundario, hecho a partir de materiales reciclados. Un envase reciclable se puede convertir en un envase reciclado.

El artículo 12 recoge la introducción de un régimen de etiquetado y marcado de los envases reflejando el carácter novedoso del nuevo Reglamento europeo. Se introduce la obligación de que los envases contengan una etiqueta con la información sobre los materiales que forman su composición con el objeto de facilitar la clasificación del futuro residuo por el poseedor.

Como consecuencia del avance tecnológico, todos los envases reutilizables tendrán un código QR con información adicional acerca de cómo funciona el sistema de reciclado y reutilización de la zona.

Por último, el reglamento prohíbe la circulación e introducción en el mercado de algunos envases de plásticos de un solo uso. Se establecen una serie de limitaciones a los envases de plástico de un solo uso en casos como los envases de frutas y hortalizas preenvasadas en cantidades menores a 1,5 kilos, excepto por razones de higiene o desperdicio; envases cuyo diseño provoca e incita una compra mayor a los consumidores

y el uso de bolsas de plástico ligeras, salvo por razones de higiene o alimentos a granel húmedos.¹²

En cuanto a los hoteles, bares y restaurantes se restringen las dosis o raciones individuales de condimentos, salsas, leche para el café y azúcar en hoteles, bares y restaurantes; y los productos cosméticos y de aseo pequeños y de un solo uso utilizados en hoteles y alojamientos (Reglamento 2025/40 sobre envases y residuos de envases, 2025).

3. SOSTENIBILIDAD HACIA UNA ECONOMIA CIRCULAR

El concepto de desarrollo sostenible se mencionó por primera vez en 1987 de la mano de Gro Harlem Brundtland, exministra de Noruega, en el informe “*Nuestro futuro común*” como “*aquel que garantiza las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades*”. Establece el hecho de que no tenemos derecho a dejar a las nuevas generaciones un planeta en peores condiciones.

El desarrollo sostenible va ganando importancia a nivel político, económico y social debido a la contaminación cada vez mayor, a la degradación ambiental y al cada vez más previsible agotamiento de los recursos naturales, todo ello debido a un “consumir por consumir” no solo para cubrir necesidades básicas si no para satisfacer otras nuevas que no lo son.

Este nuevo concepto plantea un equilibrio entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, es decir, que siga habiendo un crecimiento económico, pero en unas condiciones de sostenibilidad, reconociendo la importancia que tiene el medio ambiente para nuestra sociedad y para el bienestar humano.

En 2001 la UE incorpora el principio de desarrollo sostenible a sus políticas como uno de sus objetivos a largo plazo, y, junto con el principio de integración, la protección del medio ambiente se coloca en el centro de toda la política europea.

¹² Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2025:040:TOC>

Como queda recogido en el artículo 11 del TFUE *“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”* y en el artículo 3.3 del TUE determina que la Unión Europea *“Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”*.

Los tres pilares que sustentan el desarrollo sostenible son: Estos tres pilares deben estar conectados entre sí y debe existir un equilibrio entre ellos para que exista un verdadero desarrollo sostenible.

- La sociedad. En este pilar social se encuentra la defensa de la pobreza, la justicia social, la paz, el acceso a la atención médica, escolarización, preservación de la cultura...
- El medio ambiente. En este pilar serían necesarias normas y legislación para la protección del medio ambiente y para gestionar la demanda de recursos y la generación de residuos por el hombre.
- La economía. Una empresa debe ser económicamente viable para ser sostenible, pero también una empresa que quiera ser sostenible debe tener en cuenta las consideraciones sociales y ambientales junto con la rentabilidad y la sostenibilidad económica. Esto en la práctica es muy difícil ya que el principal objetivo de una empresa es económico y no ambiental.

A partir del tercer pilar, la economía, surge un nuevo modelo económico que se basa en los principios de la sostenibilidad y tiene como objetivo crear una economía regenerativa y reducir el consumo de materias primas, este modelo se denomina economía circular.

Esta idea ha ido adquiriendo cada vez más importancia. La finalidad de la economía circular es reducir el impacto ambiental, promover el crecimiento económico y mejorar el bienestar social, esto lo lograrían reduciendo los residuos y maximizando el uso de los recursos alargando su vida.

Se trataría de pasar del tradicional modelo económico lineal “crear, usar, tirar” a un modelo más sostenible donde tirar sea la última opción.

La economía circular no solo puede ayudar a reducir el impacto ambiental de la actividad económica, sino que también puede crear nuevas oportunidades económicas, promover la innovación y crear puestos de trabajo en sectores como el reciclaje. Es necesario un cambio en la forma en que se producen y consumen los bienes, así como un marco de políticas de apoyo y regulación.

En 2015 se crea el plan de acción para la economía circular bajo el lema de “cerrar el círculo”, este incluye 54 medidas sobre producción, consumo, gestión de residuos, mercados secundarios de materias primas y su aplicación en diversas áreas.

4. COMPETENCIA Y SOSTENIBILIDAD

4.1 Armonización de las políticas de sostenibilidad y competencia en el comercio intracomunitario

4.1.1 Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) en el ámbito europeo

4.1.2 Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP)

4.2 Empresas extracomunitarias y los desafíos regulatorios en el comercio internacional

4.2.1 Diferencias en los estándares ambientales y laborales entre la Unión Europea, Estados Unidos, China y el Reino Unido

4.2.2 Barreras regulatorias y competitividad empresarial

5. PERSPECTIVAS DE LAS EMPRESAS Y PROPUESTAS INNOVADORAS

6. CONCLUSIÓN

