



Asociación Española de Fabricantes  
de Pasta, Papel y Cartón

# Aportaciones de ASPAPEL

*Programa de Prevención y Plan de Gestión del Plan de Residuos de Navarra*

*2017-2027*

*Versión inicial*

## QUIÉNES SOMOS

---

ASPAPPEL, Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón, es una organización profesional de ámbito estatal que agrupa a las empresas del sector de la celulosa y el papel, y cuyo objetivo es contribuir al desarrollo competitivo y sostenible de las empresas asociadas y a la promoción de la imagen del sector, sus empresas y productos.

En ASPAPPEL trabajamos conjuntamente a lo largo de la cadena del reciclaje del papel y cartón para definir y alcanzar objetivos comunes, con una visión estratégica integradora del sector. Con este fin, el pasado año se constituyó la Mesa de la Nueva Recuperación en el seno de ASPAPPEL, que aglutina a las empresas del sector de la recuperación de papel y cartón.

El propósito último es crear valor a lo largo de la cadena, contribuyendo al buen funcionamiento y a la mejora del ya muy exitoso sistema español de recuperación y reciclaje de papel y cartón.

Por todo ello, contamos con un conocimiento profundo de la realidad del día a día sobre residuos y medio ambiente por lo que nos encontramos en disposición de aportar propuestas en esta materia con un enfoque pragmático, y estamos encantados de ofrecer nuestra colaboración para ello.

## UNA MISMA VOZ EN LA CADENA DEL PAPEL ASPAPPEL

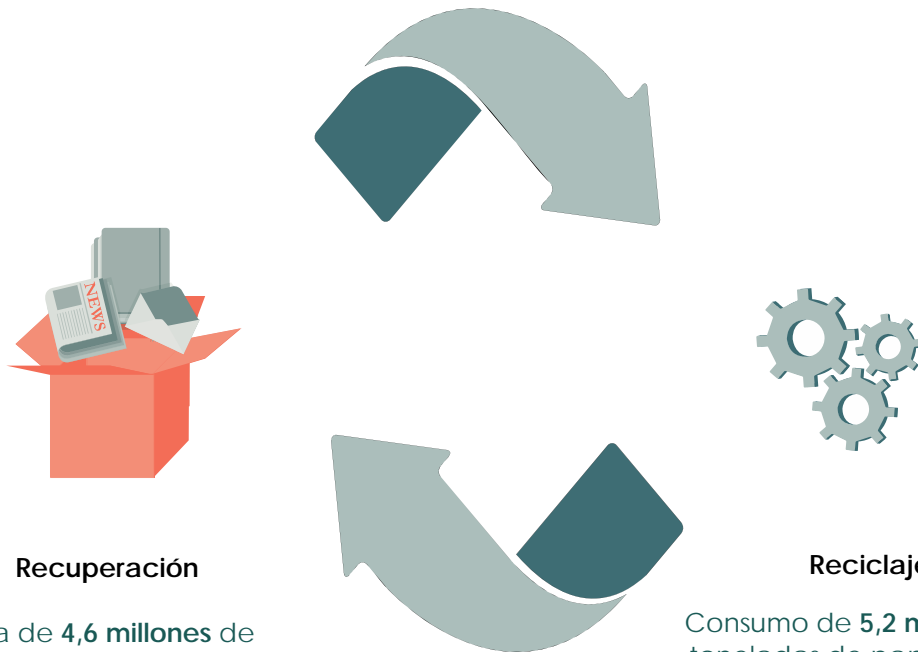
### MESA DE LA NUEVA RECUPERACIÓN constituida en el seno de ASPAPPEL

Empresas de recuperación de papel y cartón en España **>55%** de la producción del sector en España

Fabricantes de celulosa y papel en España **>96,6%** de la producción del sector en España

**Representatividad** del sector en producción, geografía y tipología de empresa (tamaño, negocio)

76 fábricas por todo el territorio, más de 4.000 M€ de facturación, más de 100.000 empleos (directos e indirectos), **5º productor europeo en celulosa y 6º en papel**



### Recuperación

Recogida de **4,6 millones** de toneladas de papel (+2,9%)

Tasa de recogida del **70%**, en niveles de excelencia mundial

### Reciclaje final

Consumo de **5,2 millones** de toneladas de papel (+2,5%)

Tasa de reciclaje del **80%**, 2º mayor reciclador europeo tras Alemania

## ANTECEDENTES

---

- El Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra aprobó un primer Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra en el año 1999, cuya vigencia era indefinida.
- Dicho Plan fue revisado en 2010, procediéndose el 27 de diciembre de 2010 a la aprobación definitiva del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020.
- El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 2010-2020 fue declarado nulo por Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, al haberse emitido la Declaración de Incidencia Ambiental fuera del plazo legalmente establecido y por no incluir un mapa sobre el emplazamiento concreto de algunas instalaciones, según la anterior ley de residuos 10/1998 ya derogada.
- En este contexto, señalar además la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, que transpone la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, y que establece la obligación del Estado y de las Comunidades Autónomas de aprobar planes de gestión. En dicha Ley se indica el contenido mínimo de los planes autonómicos de gestión de residuos, así como el periodo de evaluación y revisión de los mismos. Cabe asimismo citar el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022, aprobado el pasado mes de noviembre, como instrumento para orientar la política de residuos en España en los próximos años.
- Por otro lado, cualquier región debe tener un crecimiento sostenible. Las políticas nacional y comunitaria de residuos se orientan hacia el uso racional de los recursos y el avance hacia una economía más circular, tratando de reducir los residuos y protegiendo el medio ambiente.
- Por todo ello, el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra ha elaborado el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, en el marco de la normativa vigente en materia de residuos a nivel europeo, estatal y autonómico, y que constituirá el instrumento básico de la política de prevención y gestión de residuos en la Comunidad Foral en los próximos años.
- En este contexto, ASPAPEL presentó aportaciones al borrador del Plan de Residuos de Navarra durante el proceso de participación pública que finalizó el pasado mes de junio, a través de la web del Gobierno de Navarra.
- Tras la revisión de las alegaciones recibidas al borrador del Plan, el Gobierno de Navarra elaboró en agosto de 2016 una versión inicial del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027, que se encuentra actualmente en fase de exposición pública hasta el próximo 26 de octubre.
- A continuación, se presentan los comentarios/alegaciones de ASPAPEL a la citada versión inicial del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027.

## COMENTARIOS DE ASPAPEL AL PLAN DE RESIDUOS DE NAVARRA 2017-2027

---

### RECOGIDA Y SEPARACIÓN SELECTIVA

- **Defensa de la gestión privada de residuos comerciales no peligrosos como opción más eficiente y sin coste para la sociedad**

En relación a los siguientes puntos:

- En el apartado 6.3.1.1.3. *Lineas de negocio de las entidades locales*, se reconoce que *“en ocasiones, algunas entidades locales se hacen cargo de la gestión de residuos industriales, extralimitándose en sus competencias, mediante las denominadas rutas de polígonos”*. Del mismo modo, se establece que *“La gestión de residuos industriales debe acometerse como área de negocio diferenciada”* y *“El Plan 2027 se plantea el objetivo de delimitar las líneas de negocio de las entidades locales/Mancomunidades en relación a la recogida de los residuos de su competencia y realizar un seguimiento y actualización de las ordenanzas”*.
- El objetivo O.RS.08 es: *“Avance hacia la recogida separada de envases comerciales y envases industriales, y hacia una contabilización diferenciada, delimitando las competencias de las entidades locales en la gestión de residuos domésticos”*.
- Cualquier referencia en relación a los anteriores aspectos que se citen a lo largo de todo el Plan.

#### Comentario de ASPAPEL

Desde ASPAPEL defendemos la gestión privada de residuos comerciales no peligrosos e industriales en consonancia con el marco legal actual y como opción más eficiente y sin coste alguno para la sociedad.

De acuerdo a la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, se permite al productor u otro poseedor inicial de los residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias, elegir entre acogerse a un sistema público de gestión de dichos residuos, o bien gestionarlos por sí mismos siempre que acrediten documentalmente la correcta gestión de sus residuos ante la entidad local.

En todo caso, la incorporación obligatoria del productor de residuos comerciales no peligrosos y domésticos generados en industrias al sistema público de gestión debe realizarse de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, de acuerdo con el artículo 12.5 de la Ley de Residuos, entendiéndose además que el ejercicio de esta facultad exigiría la tramitación del correspondiente expediente de municipalización del artículo 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

*Por ello, valoramos positivamente que el Plan se plantee la delimitación clara de las competencias de las entidades locales en relación a los residuos de su competencia y realizar un seguimiento y actualización de las ordenanzas y, en relación a este punto, **solicitamos que se cumpla la distribución de competencias para los distintos orígenes de residuos (domésticos, comerciales e industriales) según marca la Ley de Residuos.***

- **Importancia de un buen sistema de contenerización para aumentar la recogida y mejorar la calidad del material y previsión de actuaciones de lucha contra el intrusismo ilegal**

En relación a la acción A.RS.07.09.13 de *“Establecimiento de planes de mejora de gestión de residuos dirigido a papel-cartón: dirigir las actuaciones a los grandes generadores (administraciones, oficinas, universidades y centros educativos,...), promover una mejor separación en los hogares y establecer mecanismos para reducir la sustracción de este material en los contenedores”*.

#### Comentario de ASPAPEL

Se valora positivamente las acciones citadas. Respecto al establecimiento de mecanismos para reducir la sustracción de papel y cartón en los contenedores, un ejemplo pueden ser las **inspecciones a agentes ilegales que operan sin contar con las autorizaciones pertinentes** y que suponen una competencia desleal para el sector de la recuperación de papel y cartón.

Por otro lado, en nuestra opinión, el sistema de recogida selectiva municipal debe ser fortalecido, con **inversiones en contenerización y reposición de contenedores**. En este sentido, las administraciones locales juegan un papel crucial, y deberían contribuir al sistema de recogida con un buen **mantenimiento de los contenedores**, con **controles periódicos de la calidad del material** recogido y con implementación de mejoras en su caso (por ejemplo, con la instalación de contenedores con sistema anti-hurto). Entendemos que este aspecto debería ser considerado en el Plan.

### *RECICLAJE Y VALORIZACIÓN*

#### OBJETIVOS DEL RECICLAJE FINAL

- **Objetivos equivalentes por material**  
En el Plan se observan diferentes objetivos para cada uno de los materiales.

#### Comentario de ASPAPEL

Los objetivos de reciclaje de residuos deben ser ambiciosos y homogéneos/equivalentes para cada tipo de material (papel y cartón, plástico, vidrio, etc.).

#### RECICLAJE EN PROXIMIDAD Y CREACIÓN DE EMPLEO VERDE LOCAL

- **El reciclaje final en proximidad como garantía de creación de valor y empleo en Europa**

#### Comentario de ASPAPEL

El libre comercio internacional de materiales reciclables, en condiciones económicas y ambientales similares, es complementario y compatible con la priorización del reciclaje final en cercanía.

El principio de proximidad está claramente definido en la legislación comunitaria para que los residuos que se exportan fuera de la Unión Europea se gestionen en condiciones ambientales y de protección de la salud humana equivalentes a las establecidas en la legislación europea. A nivel nacional, en la propia Ley de residuos se contempla la posibilidad de priorizar el reciclaje dentro de la UE por razones medioambientales (art. 16.3 y Disposición adicional 16ª).

El reciclaje en proximidad permite la creación de empleo verde allí donde se ha hecho el esfuerzo y las inversiones para recuperar los residuos. Además, promoviendo el reciclaje de "ciclo corto", se minimizan las emisiones de CO2 asociadas al transporte de residuos, y mejora la transparencia y trazabilidad en la gestión de los residuos, lo que redundará en la mejora de la confianza del ciudadano en los procesos de reciclaje.

### MINIMIZACIÓN DE ELIMINACIÓN

- **Eliminación de barreras administrativas a las alternativas de valorización de residuos industriales no peligrosos**

En relación a:

- Objetivo Estratégico de *Eliminación OE.07*: "Reducir al máximo el depósito de residuos en vertedero, especialmente los reciclables, evitando que llegue residuo no tratado, esto es, vertido directo cero".
- Acción de Minimización de eliminación A.D.01.30.67: "Limitar en las Autorizaciones Ambientales Integradas de los productores y de los vertederos la opción del depósito en vertedero para residuos que dispongan de opciones y capacidad suficiente de valorización".
- Acción de Minimización de eliminación A.D.01.30.68: "Elaborar un listado orientativo y no vinculante de residuos que no pueden ser objeto de depósito en vertedero por ser valorizables".
- Cualquier referencia en relación a los anteriores aspectos que se citen a lo largo de todo el Plan.

#### Comentario de ASPAPPEL

- Para limitar el vertido de residuos industriales, resulta necesario disponer de todas las opciones, técnica, económica y medioambientalmente, viables y probadas a escala industrial, que permitan la valorización de los residuos industriales no peligrosos sin que haya barreras administrativas (por ejemplo, por oposición de diferentes grupos sociales). En el caso de la fabricación de pasta y papel, por ejemplo, se recogen en el documento BREF, como mejores tecnologías disponibles, distintas vías de valorización de forma que cada instalación pueda elegir la alternativa que le resulte más conveniente, sin perjuicio del medio ambiente.  
**No debe por tanto prohibirse ni limitarse el depósito en vertedero, ni gravarlo con tasas, a aquellos residuos industriales no peligrosos para los que no dispongan de opciones** de valorización que sean técnica, medioambiental y económicamente **viables y probadas** a escala industrial para el productor. Por tanto, **solicitamos que dicha medida/acción sea eliminada** (A.D.01.30.67).
- En línea con lo anterior, la elaboración de un "listado de residuos que no pueden ser objeto de depósito en vertedero por ser valorizable" requeriría disponer de opciones que en la práctica sean viables y probadas por lo que, dado que no hay una definición universal de valorizable, **proponemos la eliminación de dicha medida/acción** (A.D.01.30.68).

- **Uso de instrumentos económicos para promocionar la recuperación y el reciclaje de residuos, desincentivando el depósito en vertedero**

En relación a:

- Acción de Preparación para la Reutilización A.PR.01.20.34: *“Avance en fiscalidad ambiental, desincentivando el vertido. Creación de una Ley Foral para ello”.*
- Acción de Minimización de eliminación A.D.05.35.73: *“Implantación de un canon de vertido de residuos, conforme a una Ley Foral de medidas fiscales en materia de residuos”.*
- Acción del Programa de Prevención A.P.01.03.04: *“Elaboración de un Proyecto de Ley Foral, que contemple medidas organizativas de gestión e instrumentos económicos, de cara a incentivar la circularidad y desincentivar la eliminación, cuando los análisis técnico-económicos justifiquen la utilidad ambiental de los mismos. // Herramienta económica de tipo fiscal con el fin de desgravar el uso de materiales reutilizables/reciclables que permitan ahorrar materias primas nuevas mediante el uso de subproductos, productos con ecoetiquetado o ecodiseño y materias recicladas. // Valoración de impuestos específicos a productos y servicios frente a la venta de productos: servitización o su alternativa de acuerdos, convenios con sectores clave (hostelería, distribución, etc.)”.*
- Cualquier referencia en relación a los anteriores aspectos que se citen a lo largo de todo el Plan.

#### Comentario de ASPAPPEL

Sobre el Proyecto de Ley Foral:

- Para mejorar la competitividad del reciclaje en España, se debe **promover un marco legal que incentive** (o no penalice) **a los residuos de la recuperación y el reciclado con respecto a los residuos sin tratar**. Las **empresas** que forman parte de la **economía circular**, que tratan y reciclan residuos como es el caso del **ciclo del papel (sector de recuperación y reciclaje final del papel y cartón)**, **deben ser incentivadas mediante instrumentos económicos** (por ejemplo: menores tasas de vertederos, desgravaciones fiscales, subvenciones, etc.). **No deben imponerse tasas/tributos/impuestos a** empresas que son **eslabones fundamentales de la economía circular**, como es el caso del sector de recuperación y reciclaje final del papel y cartón.
- Se deben **articular instrumentos económicos que incentiven el uso de materiales reciclables** como el papel (por ejemplo, mediante desgravaciones fiscales).

#### *SEGUIMIENTO Y CONTROL DE RESIDUOS*

- **Aplicación de MTD´s a los supuestos establecidos por normativa**

En relación a la Acción de Seguimiento y Control de Residuos A.SyC.01.01: *“Incluir en las autorizaciones de instalaciones de tratamiento de residuos MTDs relacionadas con las emisiones y la calidad del aire”.*

#### Comentario de ASPAPPEL

- La aplicación de las MTD´s solo es obligatoria a las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2010/75/UE y normativa española que la transpone, por lo que no puede imponerse a aquellas actividades que queden fuera de dicho ámbito.



- En dicha normativa, se introduce el concepto de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD) como referencia para establecer los Valores límites de Emisión (VLE), sin que se prescriba la utilización de una técnica o tecnología específica. Por tanto, para las industrias supone la exigencia de estar al corriente de las conclusiones sobre MTD definidas o consideradas para su sector.
- La inclusión en las autorizaciones de MTDs a las empresas de tratamiento de residuos en la Comunidad de Navarra supondrá, para las empresas navarras, un esfuerzo técnico y económico que dará lugar a una situación de desventaja competitiva para las mismas. El establecimiento de estas medidas debería hacerse, en todo caso, de forma armonizada por todo el territorio del Estado.

Por ello, **solicitamos la eliminación de dicha medida y acción asociada** (A.SyC.01.01: *“Incluir en las autorizaciones de instalaciones de tratamiento de residuos MTDs relacionadas con las emisiones y la calidad del aire”*).

- **Reducción de la carga administrativa y armonización en todo el territorio español**

#### Comentario de ASPAPPEL

Resulta necesario evitar duplicidades en la información solicitada por la administración pública, así como el exceso de carga burocrática, que dificultan la operativa diaria del sector. Del mismo modo, los requerimientos normativos y la simplificación de cargas deberían de aplicarse de forma estandarizada en todo el territorio del Estado (a nivel estatal y en todas las Comunidades Autónomas) para que no haya desigualdad entre una región y se evite crear distorsiones en el mercado.

Un claro ejemplo de ello lo encontramos en el Real Decreto estatal de traslado de residuos, cuya aplicación está suponiendo una enorme carga burocrática (y por tanto alto coste en personal y tiempo para las empresas) que produce ineficiencias en la operativa del sector, así como una duplicación de registros/información requerida por la Administración ya solicitada por otras vías, estando previstos además desarrollos legislativos autonómicos adicionales en esta materia. En relación a los traslados de residuos, señalar que ASPAPPEL remitió a las CCAA y al MAGRAMA un documento de posición sectorial con una propuesta de simplificación y armonización de la tramitación en materia de traslado de residuos.

Otro claro ejemplo en el que debería darse armonización (a nivel nacional y en Europa) es en la metodología de medición de resultados para el cálculo de objetivos con objeto de que puedan ser comparables. Para ello, es imprescindible mantener el criterio actual establecido en la legislación europea para que el punto de medición de las cantidades recicladas sea la entrada de la instalación en la que se realiza el reciclaje final (fábrica de papel, fábrica de vidrio, siderurgia, etc.). Las mediciones en puntos intermedios de la cadena de reciclaje, por ejemplo, en las plantas de selección, generaría la contabilización errónea de las cantidades recicladas y un deterioro de la calidad de los materiales recuperados.

Madrid, 14 de octubre de 2016