COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.6.2023
COM(2023) 304 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

que identifica a los Estados miembros en riesgo de no alcanzar los objetivos de reciclado de residuos municipales y de envases de 2025 y el objetivo de reducción del depósito de residuos en vertederos de 2035

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} - {SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} - {SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} - {SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} - {SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} - {SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. INTRODUCCIÓN

Convertir los residuos en recursos es un elemento esencial de la economía circular. La correcta ejecución de la legislación de la UE en materia de residuos implica: la aplicación de la jerarquía de residuos, que da prioridad a la preparación para la reutilización y el reciclado y sitúa el vertido como la opción menos preferible. Se han establecido los objetivos de la UE para el tratamiento de los residuos urbanos y de envases con el fin de garantizar esfuerzos concertados en todos los Estados miembros para elevar la jerarquía de residuos.

La mejora del rendimiento en la gestión de residuos acelerará la transición hacia una economía circular y contribuirá a los objetivos del «Nuevo plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva»[1] de duplicar la tasa de uso circular de materiales de la UE, reducir significativamente la generación total de residuos y reducir a la mitad la cantidad de residuos municipales residuales de aquí a 2030. Además, una gestión racional de los residuos es esencial para evitar su impacto negativo en el medio ambiente y la salud, así como para alcanzar los objetivos del Plan de Acción «Contaminación Cero»[2] en relación con los residuos y los desechos marinos.

Aumentar la preparación para la reutilización y el reciclado y reducir el vertido de residuos son fundamentales para lograr la neutralidad climática, aumentar la seguridad del suministro de materias primas, el ahorro de energía y la reducción de la dependencia de la UE de las importaciones procedentes de terceros países, al tiempo que se crean puestos de trabajo locales y se impulsa la innovación en nuevas tecnologías para la gestión sostenible de productos y materiales.

Para reflejar mejor el propósito de la UE de avanzar hacia una economía circular, en 2018 se adoptaron varias modificaciones de las directivas en materia de residuos, que incluían ambiciosos objetivos en materia de preparación para la reutilización, el reciclado y el vertido de residuos urbanos y para el reciclado de residuos de envases. Los residuos urbanos representan en torno a un 10 % del total de los residuos generados en la UE[3], pero suponen uno de los flujos más complejos de gestionar debido a la diversidad de su composición, su gran número de productores y la fragmentación de competencias para su gestión. Una gran parte de los residuos urbanos se compone de residuos de envases, que tienen un potencial de circularidad significativo.

Con el fin de garantizar un cumplimiento mejor, más oportuno y uniforme de estos ambiciosos objetivos y anticipar cualquier deficiencia en dicho cumplimiento, las normas de la UE adoptadas en 2018 establecieron un sistema de informes de alerta temprana para detectar las deficiencias y permitir la adopción de medidas antes de que venzan los plazos fijados para la consecución de los objetivos. En virtud de esas normas, la Comisión tiene la tarea, en cooperación con la Agencia Europea de Medio Ambiente, de elaborar informes sobre los avances de los Estados miembros hacia la consecución de los objetivos.

El presente informe general evalúa la probabilidad de que los Estados miembros cumplan los objetivos para 2025 establecidos en el artículo 11, apartado 2, letra c), de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos («Directiva marco sobre los residuos»)[4] y en el artículo 6,

[1] COM(2020) 98 final.
[2] COM(2021) 400 final.
[3] Eurostat.
[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705.

apartado 1, letra f), de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases («Directiva relativa a los envases»)[5]. Los objetivos exigen que los Estados miembros adopten medidas para alcanzar al menos:

- el 55 %, respecto a la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos urbanos;
- el 65 %, respecto al reciclado de todos los residuos de envases; y
- el 75 % para el papel y cartón, el 70 % para el vidrio, el 50 % para el aluminio, el 50 % para el plástico y el 25 % para la madera, respecto al reciclado de residuos de envases en función de los materiales.

El informe también ofrece una evaluación preliminar de la probabilidad de que los Estados miembros cumplan el objetivo establecido en el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos («Directiva relativa al vertido de residuos») de reducir el vertido de residuos urbanos[6] a menos del 10 % para 2035. El informe resume las principales conclusiones, las principales recomendaciones a los Estados miembros que corren el riesgo de no alcanzar determinados objetivos en materia de residuos y ejemplos de las mejores prácticas de gestión de residuos destinadas a contribuir a la mejora de los resultados del reciclado de residuos. Se complementa con documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que contienen información específica por país y recomendaciones para los Estados miembros que corren el riesgo de no cumplir los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de 2025 para los residuos urbanos y todos los residuos de envases, que incluyen lo siguiente:

- una estimación de la consecución de los objetivos por cada Estado miembro;
- una lista de los Estados miembros que corren el riesgo de no alcanzar los objetivos en los plazos correspondientes, acompañada de recomendaciones adecuadas para los Estados miembros afectados; así como
- ejemplos de las mejores prácticas que se utilizan en toda la UE y que pueden servir de orientación para avanzar hacia la consecución de los objetivos.

El trabajo realizado a efectos del presente informe de alerta temprana se basa en el apoyo y la cooperación continuos entre la Comisión y los Estados miembros para mejorar la ejecución de la legislación de la UE en materia de residuos. Tras los ejercicios de promoción del cumplimiento que comenzaron en 2013[7], la Comisión Europea publicó en 2018 una serie de informes sobre los avances y las dificultades en la aplicación de varios flujos de residuos[8] que incluían posibles medidas para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar sus resultados en materia de gestión de residuos[9]. Además, desde 2017, la Comisión Europea publica periódicamente una revisión de la aplicación de la política medioambiental, una herramienta diseñada para mejorar la ejecución de la legislación y las políticas medioambientales de la UE por parte de los Estados miembros. La última revisión de la aplicación de la política medioambiental se publicó en 2022[10].

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=celex%3A31994L0062.
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031.
[7] Ejecución de la Directiva marco sobre los residuos (europa.eu) (información no disponible en español).
[8] COM(2018) 656 final.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_en (documento en inglés).
[10] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports (información no disponible en español).

2. METODOLOGÍA

El presente informe es el resultado de una amplia consulta y colaboración entre la Comisión Europea, la Agencia Europea de Medio Ambiente, Eurostat y los Estados miembros. La evaluación se basó en una metodología desarrollada por la Agencia Europea de Medio Ambiente, que tomó como punto de partida los datos de gestión de residuos presentados por los Estados miembros a Eurostat de acuerdo con los requisitos de notificación establecidos en las Directivas en materia de residuos, y tuvo en cuenta las políticas vigentes y previstas en el ámbito nacional, así como otra información pertinente. También se tuvo en cuenta la adopción de los programas nacionales de prevención de residuos revisados, tal como exige la Directiva marco sobre los residuos.

Esta evaluación permitió a la Agencia Europea de Medio Ambiente[11] determinar qué Estados miembros probablemente no cumplan los objetivos. Sus conclusiones fueron debatidas con más detenimiento entre la Comisión Europea y el Estado miembro en cuestión, lo que permitió recopilar información adicional y condujo a la finalización del informe. Se recurrió a una convocatoria de datos para informar sobre la iniciativa y recabar las opiniones de las partes interesadas[12].

El presente informe se basa en los últimos datos de Eurostat disponibles en la fase de preparación. Los datos del año de referencia 2020 se utilizaron para los residuos urbanos, mientras que para los envases se utilizaron los datos de 2019. Por lo que se refiere a los envases, actualmente se dispone de datos más recientes para 2020 y en la sección 5 se recoge una evaluación preliminar de su pertinencia para las conclusiones del informe.

3. CONCLUSIONES GENERALES

El análisis de los resultados de los Estados miembros señaló las tendencias generales en la gestión de residuos y mostró la probabilidad de alcanzar los objetivos de preparación de residuos para la reutilización y el reciclado de aquí a 2025.

La mayoría de los Estados miembros han llevado a cabo recientemente o están en proceso de poner en marcha reformas en materia de residuos que darán lugar a un aumento de las tasas de reciclado hasta 2025 y en años posteriores. La aplicación del paquete legislativo sobre residuos de 2018 y las recomendaciones formuladas en el informe de alerta temprana de 2018 desempeñaron un importante papel en el logro de avances. Sin embargo, en algunos casos los retrasos en su aplicación están afectando a los resultados nacionales en materia de reciclado.

Sigue habiendo diferencias significativas en los resultados de la gestión de residuos entre los Estados miembros. En algunos países, la desviación de los objetivos es muy grande y serán necesarios mayores esfuerzos para poner en marcha reformas sobre el terreno (por ejemplo, en cuanto al tratamiento de biorresiduos, la recogida separada, la calidad de los datos, etc.). También hay pruebas de que los factores externos influyeron en los resultados, por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19 la recogida separada se redujo o se paralizó en algunos Estados miembros. También hay indicios de que el reciente aumento de los precios de la energía está afectando negativamente a las actividades de reciclado.

[11] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are (información no disponible en español).
[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Gestion-de-residuos-informe-de-alerta-temprana_es.

En general, según la evaluación realizada por la Agencia Europea de Medio Ambiente[13], **la mayoría de los Estados miembros corren el riesgo de no cumplir los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos urbanos para 2025**.

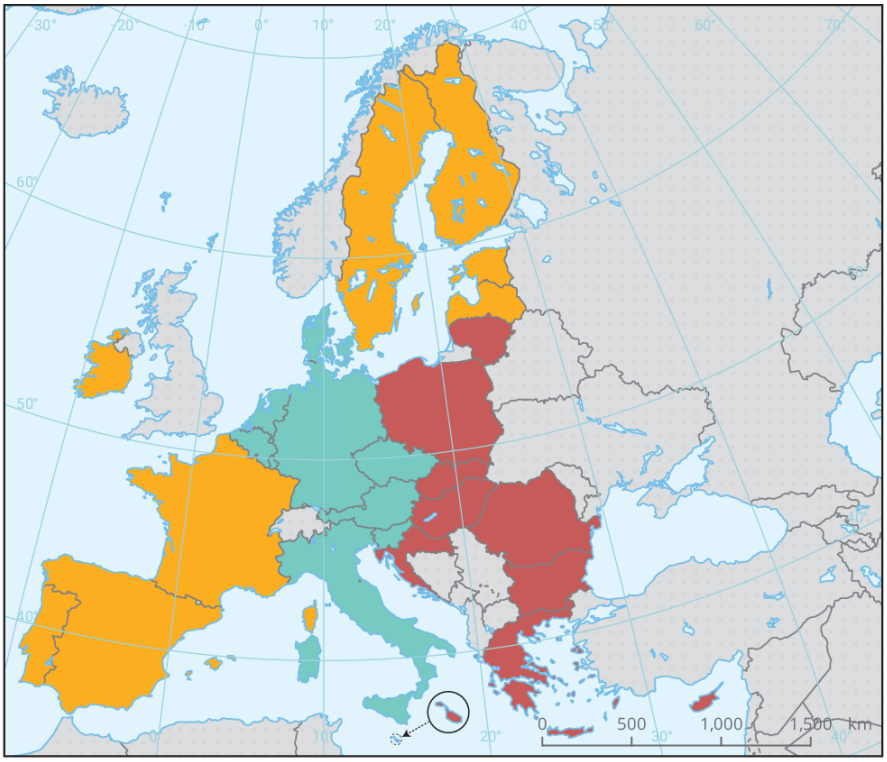
Más concretamente, por lo que se refiere a los objetivos del 55 % respecto a la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos urbanos y del 65 % respecto al reciclado del total de residuos de envases que deben alcanzarse de aquí a 2025:

— **nueve Estados miembros están en vías de cumplir ambos objetivos**: Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Austria y Eslovenia;
— **ocho Estados miembros corren el riesgo de incumplir únicamente el objetivo de residuos urbanos**, pero no de incumplir el objetivo total de residuos de envases: Estonia, Irlanda, España, Francia, Letonia, Portugal, Finlandia y Suecia;
— **diez Estados miembros corren el riesgo de incumplir los objetivos municipales y los objetivos totales de reciclado de envases para 2025**: Bulgaria, Grecia, Croacia, Chipre, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

Este informe de alerta temprana va acompañado de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión para los Estados miembros que se consideran en riesgo de incumplir al menos uno de estos dos objetivos principales (el objetivo del 55 % respecto a la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos urbanos y el objetivo del 65 % respecto al reciclado total de residuos de envases que deben alcanzarse de aquí a 2025); esto corresponde a los grupos segundo y tercero de Estados miembros enumerados anteriormente[14]. Todos los Estados miembros que corren el riesgo de no alcanzar el objetivo para todos los residuos de envases también corren el riesgo de no alcanzar el objetivo de residuos urbanos.

Cabe señalar que lograr buenos resultados en la reutilización, la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos requiere esfuerzos continuos tanto en los Estados miembros que se ha señalado que están en riesgo de no cumplir los objetivos de 2025 como en aquellos para los que la evaluación ha revelado la probabilidad de alcanzarlos, aunque aún les queda cierto camino por recorrer. Dado que garantizar una gestión adecuada de los residuos de acuerdo con la jerarquía de residuos a menudo plantea nuevos desafíos, los países que han alcanzado tasas de preparación para la reutilización y reciclado superiores a los objetivos de 2025 en 2019 y 2020 también deben aplicar políticas para mantener y seguir mejorando los niveles de rendimiento, también en el contexto de la aplicación de las nuevas normas de cálculo para el reciclado. Es necesario emprender esfuerzos adicionales para alcanzar los objetivos de reciclado de envases en función de los materiales, en particular en el caso de los envases de plástico.

[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are (información no disponible en español).
[14] La evaluación de los riesgos de incumplimiento de los objetivos tiene en cuenta los datos e información disponibles hasta abril de 2022.



Datos de referencia: © ESRI

Estados miembros que no corren riesgo de incumplir ninguno de los dos objetivos

Estados miembros en situación de riesgo de incumplir el objetivo de preparación para la reutilización y reciclado de residuos urbanos, pero no el objetivo total de reciclado de residuos de envases

Estados miembros en situación de riesgo de incumplir ambos objetivos

Cobertura exterior

Gráfico 1: Posibilidades de que los Estados miembros de la UE cumplan los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos urbanos y residuos de envases (Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente[15])

4. RESIDUOS URBANOS

En 2020, los europeos generaron de media 521 kg de residuos urbanos por persona, de los cuales el 49 % fue objeto de preparación para la reutilización y el reciclado, mientras que alrededor del 23 % se depositó en vertederos[16]. La cantidad de residuos generados ha ido aumentando lentamente en los últimos años.

Las obligaciones legales en materia de gestión de residuos urbanos están establecidas en la Directiva marco sobre los residuos. Antes de alcanzar el objetivo del 55 % respecto a la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos urbanos[17] de aquí a 2025, los Estados miembros deben alcanzar un objetivo del 50 % para 2020[18]. La Directiva también

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are (información no disponible en español).
[16] Eurostat.
[17] Artículo 11, apartado 2, letra a), de la Directiva 2008/98/CE.
[18] Los Estados miembros podrán elegir entre cuatro métodos para calcular el objetivo de 2020, lo que permitirá aplicarlo a determinados flujos o a todos los residuos urbanos; los objetivos para 2025, 2030 y 2035 se aplican a todos los residuos urbanos.

contempla objetivos ambiciosos a un plazo más largo: el 60 % para 2030 y el 65 % para 2035[19], así como otros requisitos como la aplicación de la recogida selectiva de residuos y la adopción de planes nacionales de gestión de residuos y programas de prevención de residuos.

Sobre la base de la evaluación realizada por la Agencia Europea de Medio Ambiente y de un examen exhaustivo de los resultados en materia de reciclado y de las políticas de residuos de los Estados miembros[20], se ha determinado que **dieciocho Estados miembros corren el riesgo de no alcanzar el objetivo del 55 % de preparación para la reutilización y reciclado de residuos urbanos de aquí a 2025**: **Bulgaria, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.**

Teniendo en cuenta la desviación de los Estados miembros con respecto al objetivo de 2025 y sus dificultades y situación específicos, se han señalado **recomendaciones** específicas por país para mejorar los índices de preparación para la reutilización y reciclado. Esto se ha llevado a cabo por medio de un proceso en el que las autoridades nacionales colaboraron estrechamente. Si las autoridades nacionales y locales las aplican rápidamente en cooperación con el sector de la gestión de residuos, estas medidas sugeridas podrían acelerar significativamente la mejora de los resultados del reciclado. Los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que acompañan el presente informe describen estas posibles medidas para cada Estado miembro considerado en riesgo. En el cuadro siguiente se exponen las prioridades comunes clave y las dificultades asociadas.

Cabe suponer razonablemente que esta evaluación de riesgos también proporciona una clara indicación del riesgo de que los Estados miembros no alcancen el objetivo de preparación para la reutilización y reciclado del 60 % para 2030 si no se emprenden esfuerzos adicionales, en particular una ejecución más rápida de las políticas adoptadas.

[19] Artículo 11, apartado 2, letras c) a e), de la Directiva 2008/98/CE.

[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are (información no disponible en español).

Cuadro 1: Residuos urbanos

- La mayoría de los Estados miembros han llevado a cabo o están en proceso de poner en marcha **reformas en materia de residuos** que darán lugar a un **enfoque más circular** y a un aumento de las tasas de preparación para la reutilización y reciclado hasta 2025 y en años posteriores. Sin embargo, en algunos casos los retrasos en su aplicación están afectando negativamente a los resultados. Es posible que las dificultades derivadas de **la pandemia de COVID-19 y la crisis energética** exijan la adopción de medidas específicas para evitar retrasos en la ejecución de las reformas nacionales en materia de residuos.
- Los **biorresiduos** son el flujo de residuos más importante en el que urge intervenir, ya que de media constituyen el 34 % de los residuos urbanos. Debe prestarse especial atención a la introducción o **ampliación** de la **capacidad efectiva para la recogida separada y el tratamiento de los biorresiduos**. Una gestión racional podría permitir el uso de los biorresiduos como fertilizante y enmienda del suelo y para la producción de biogás[21]. Puede contribuir significativamente a los **objetivos climáticos** y ayudar a **que la UE alcance sus objetivos de seguridad en materia de energía y materias primas fundamentales**, sustituyendo los fertilizantes minerales extraídos y mejorando al mismo tiempo las condiciones del suelo.
- Unas elevadas tasas de captura y la recogida separada de calidad son condiciones previas esenciales para la preparación para la reutilización y el reciclado; esto podría lograrse de manera más eficaz mediante **objetivos para la recogida separada de residuos obligatoria en el ámbito municipal**. Su uso debe basarse en incentivos y en la rendición de cuentas (por ejemplo, podría introducirse un sistema de recompensas y sanciones financieras en función del cumplimiento de esos objetivos).
- Se requieren medidas para **alentar a los hogares** a clasificar los residuos, en particular una mayor frecuencia de recogida de flujos de residuos separados que de residuos mezclados.
- Los Estados miembros no están utilizando todas las **medidas económicas** posibles para reducir el vertido de residuos y la incineración (como impuestos sobre vertederos e incineración) y para mejorar el tratamiento de residuos asociado a las etapas superiores de la jerarquía de los residuos, como la preparación para la reutilización y el reciclado (por ejemplo, sistemas de pago por generación de residuos o sistemas de depósito y devolución).
- Los Estados miembros deben subsanar la deficiencia de inversión, en particular mediante el uso eficaz de los fondos de la UE, para construir **infraestructuras de residuos que impulsen la mejora de los resultados en materia de prevención, reutilización y reciclado.**
- Los Estados miembros deben adoptar medidas para la **prevención de los residuos no reciclables**. Algunos Estados miembros todavía no han concluido la revisión de sus **planes nacionales de prevención de residuos**, lo que está previsto para 2023.
- **Las actividades de sensibilización** son esenciales para fomentar la participación de

[21] https://www.eea.europa.eu/publications/bio-waste-in-europe (documento en inglés).

la ciudadanía en la mejora de la gestión de residuos. Pueden adaptarse a los diferentes grupos destinatarios (como hogares, estudiantes o turistas).

5. RESIDUOS DE ENVASES

En 2020, el total de residuos de envases generados en la UE ascendió a unos 79,6 millones de toneladas[22]. La tasa media global de reciclado de envases en la UE aumentó constantemente de 2005 a 2016 (67,6 % en 2016), mientras que se observa un ligero descenso de 2016 a 2020 (64 % en 2020)[23]. Además, entre 2013 y 2020 la cantidad de residuos de envases generada creció hasta un 15 % en toda la UE, lo que apunta a que se necesitan esfuerzos adicionales en materia de prevención de la generación de residuos.

La Directiva relativa a los envases establece las obligaciones legales en materia de gestión de los residuos de envases, entre otras, el objetivo de reciclado del 65 % de todos los residuos de envases de aquí a 2025, y objetivos para materiales específicos, como el papel y el cartón, el vidrio, el aluminio, el plástico y la madera. Los Estados miembros están autorizados a cumplir hasta el 5 % de los objetivos restando el porcentaje de envases de venta reutilizables comercializados por primera vez y reutilizados en el marco de un sistema de reutilización de envases, y en lo que respecta a los envases de madera, para tener plenamente en cuenta la reparación para su reutilización. La Directiva también incluye objetivos ambiciosos de reciclado a más largo plazo: un 70 % de aquí a 2030 para todos los envases, así como objetivos específicos para materiales, como el papel y cartón, el vidrio, el aluminio, el plástico y la madera[24].

En general, según la evaluación realizada por la Agencia Europea de Medio Ambiente[25], se ha determinado que **diez Estados miembros** corren **el riesgo de no alcanzar el objetivo del 65 % de reciclado de residuos de envases para 2025**: **Bulgaria, Grecia, Croacia, Chipre, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.**

Además, se considera que varios Estados miembros corren el riesgo de no cumplir uno o más objetivos específicos establecidos para los materiales, siendo el **plástico** el material en una situación más crítica:

Plásticos	**Bulgaria, Dinamarca, Chipre, Croacia, Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía y Finlandia**
Vidrio	**Bulgaria, Grecia, Croacia, Chipre, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía**
Aluminio	**Chequia, Croacia, Chipre, Grecia, España, Malta, Portugal, Rumanía y Eslovaquia**
Metales férreos	**Dinamarca, Croacia, Malta, Portugal y Rumanía**
Papel y cartón	**España, Croacia, Malta y Eslovaquia**

[22] Eurostat.
[23] Eurostat.
[24] Artículo 6, apartado 1, letras h) e i), de la Directiva 94/62/CE.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are (información no disponible en español).

Madera	**Croacia y Malta**

La evaluación también reveló incoherencias en los datos sobre envases comunicados por algunos Estados miembros, lo que indica que las cantidades notificadas de envases comercializados podrían estar infravaloradas. Además, es necesario que los Estados miembros apliquen las nuevas normas de cálculo de resultados en materia de reciclado a partir de 2020, ya que se espera que la notificación anual de generación y reciclado de residuos de envases dé lugar a un descenso de las tasas de reciclado notificadas de unos pocos puntos porcentuales[26]. Al mismo tiempo, en caso de que los Estados miembros adopten medidas para garantizar la ampliación de los sistemas de reutilización, tendrán que cumplir unos objetivos de reciclado más bajos.

Según una revisión preliminar de los datos sobre residuos de envases para el año de referencia 2020 recogidos por Eurostat, la evaluación de los Estados miembros que corren el riesgo de no cumplir los objetivos sigue siendo válida. Puede observarse una ligera reducción general de las tasas de reciclado (sin embargo, los Estados miembros mostraron tendencias muy dispares en sus resultados, al alza en algunos casos y a la baja en otros). Además, en esta fase todavía no es posible atribuir claramente los cambios a razones específicas debido a que concurren varios factores, en particular la aplicación del nuevo método de cálculo para los resultados del reciclado y los efectos de la pandemia de COVID-19.

En los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que acompañan al presente informe se esbozan algunas medidas que podrían llevarse a cabo para reducir significativamente el riesgo de incumplimiento de los objetivos de residuos de envases. Algunas prioridades comunes indicadas en el cuadro 1 también son pertinentes para los envases. En el cuadro 2 se exponen las dificultades y prioridades específicas en relación con los envases.

[26] Las Directivas (UE) 2018/850 y (UE) 2018/851 introdujeron nuevas normas de cálculo que exigen que el reciclado se mida en el punto de entrada de los residuos de envases en una operación de reciclado. Las normas de cálculo anteriores, reflejadas en las estadísticas hasta 2019 y para algunos Estados miembros hasta 2020, permiten que todos los residuos recogidos por separado se notifiquen como reciclados.

Cuadro 2: Residuos de envases

- **La mejora continua de la recogida separada** sigue siendo esencial para perfeccionar los resultados del reciclado. La manera más adecuada de lograr mejoras en la recogida separada es combinar el acceso de una elevada proporción de la población a sistemas de recogida separada cómodos, aplicar sistemas de depósito y devolución, colocar contenedores de recogida separada en zonas públicas y comerciales y aumentar la sensibilización.
- La mayoría de los Estados miembros tienen dificultades para cumplir el objetivo relativo a los **envases de plástico**. Esto puede abordarse mejorando los sistemas de recogida selectiva del plástico y aumentando las capacidades de clasificación y tratamiento de plásticos.
- La intensificación de **los esfuerzos para establecer sistemas de reutilización de envases** aportará beneficios medioambientales y ayudará a los Estados miembros a cumplir los objetivos de reciclado de envases de la UE.
- Los Estados miembros con resultados deficientes en materia de reciclado presentan a menudo **incoherencias en los datos de los envases**. Esto indica que la cantidad de envases comercializados puede estar infravalorada, por lo que las estadísticas son inexactas y los productores pueden no estar asumiendo plenamente su responsabilidad ampliada en la financiación de la recogida, la clasificación y el reciclado de residuos.
- El efecto de las mejoras logradas en las prácticas e infraestructuras de gestión de residuos puede verse distorsionado en los datos notificados por la **aplicación de las nuevas normas de cálculo** aplicables a partir de 2020. El efecto de las nuevas normas de cálculo aún no puede evaluarse, pero los datos notificados por algunos Estados miembros respecto a 2020 indican un efecto decreciente de unos pocos puntos porcentuales.

6. VERTIDO DE RESIDUOS

El vertido de residuos es la opción de tratamiento de residuos menos preferible. La Directiva relativa al vertido de residuos[27] exige a los Estados miembros que reduzcan el vertido de los residuos urbanos hasta un máximo del 10 % de aquí a 2035 e introduce una prohibición sobre el vertido de residuos recogidos por separado, incluidos los residuos biodegradables.

Mientras que las cantidades de residuos urbanos depositadas en vertederos disminuyeron de manera constante en el conjunto de la UE hasta 2016 (un 18 % en el período 2013-2016[28]), la tendencia de 2017 a 2020 no fue lineal, y se vertieron alrededor de 53,5 millones de toneladas de residuos urbanos en 2020. Además, la tasa media de vertido de residuos urbanos en la UE seguía siendo del 23 % en 2020. Sin embargo, persisten grandes diferencias en toda la UE: en

[27] Artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2018/850/UE.
[28] Eurostat.

2020, **ocho Estados miembros todavía depositaban en vertederos más del 50 %** de los **residuos urbanos**, mientras que tres notificaron tasas **superiores al 70 %**.

Un total de trece Estados miembros aún están lejos del objetivo de un máximo del 10 % de vertido de residuos urbanos que debe alcanzarse de aquí a 2035[29]: **Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, España, Grecia, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía**.

La desviación del objetivo merece una mayor atención y requiere la puesta en marcha de medidas correctoras, incluso si se necesita más tiempo para determinar con mayor certeza el riesgo de que no se alcancen los objetivos.

Un estudio elaborado para la Comisión[30] también constató que quince Estados miembros no estaban cumpliendo plenamente la obligación establecida en la Directiva[31] de tratar los residuos antes de depositarlos en vertederos.

A pesar de las considerables mejoras introducidas desde la adopción de la Directiva relativa al vertido de residuos y de los cierres de vertederos no conformes en toda la UE, el número de vertederos que **no se ajustan a los requisitos** de la Directiva marco sobre los residuos y de la Directiva relativa al vertido de residuos sigue siendo motivo de preocupación. A finales de 2021, **1995 vertederos ilegales o deficientes seguían en funcionamiento** y tuvieron que ser rehabilitados o adaptados a las normas de la UE[32].

7. MEJORES PRÁCTICAS

Los Estados miembros comparten retos en materia de gestión de residuos y ya se han encontrado y aplicado muchas soluciones. El intercambio de información sobre estas soluciones se considera prioritario. El presente informe tiene por objeto indicar algunas mejores prácticas en materia de gestión de residuos urbanos y residuos de envases de cada Estado miembro, proporcionando una visión general de iniciativas y medidas eficaces que podrían reproducirse en otros países y que podrían ayudar a los Estados miembros a alcanzar los objetivos.

Las mejores prácticas recogidas abarcan una amplia gama de temas relacionados con la gestión de residuos, como la gobernanza, la recogida separada, en particular en zonas remotas, las asociaciones público-privadas, la reutilización y la prevención de residuos, el tratamiento de residuos, la comunicación y la sensibilización, la puesta en marcha de instrumentos económicos y los regímenes de responsabilidad ampliada del productor eficaces.

[29] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are (información no disponible en español).
[30] Milieu (2017), «Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste» [«Estudio para evaluar la aplicación por los Estados miembros de la UE de determinadas disposiciones de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos», documento en inglés].
[31] Artículo 6, letra a), de la Directiva relativa al vertido de residuos.
[32] Esta cifra se basa en el número de vertederos ilegales o deficientes que son objeto de procedimientos de infracción en curso.

8. CONCLUSIONES

La legislación de la UE en materia de residuos ha impulsado mejoras considerables en la gestión de residuos y ha contribuido a los objetivos de circularidad y contaminación cero de la UE. No obstante, la aplicación plena de esta legislación es fundamental si la UE quiere aprovechar íntegramente los beneficios ambientales y económicos de una economía más limpia y circular y competir en un mundo en el que los recursos son cada vez más escasos. También es fundamental realizar un esfuerzo adicional a la luz del aumento sustancial de los residuos de envases, la reducción limitada de la generación total de residuos (en un 4 % entre 2010 y 2020), la contaminación causada por desechos plásticos marinos y de una tendencia relativamente estable para los desechos urbanos residuales, todo lo cual pone en peligro la consecución de los objetivos de contaminación cero de aquí a 2030[33].

Los informes de alerta temprana de la Comisión sobre residuos y otras actividades de promoción del cumplimiento apuntan a un progreso continuo en los Estados miembros, aunque con distintos resultados. Para el conjunto de la UE, la tasa media de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos urbanos aumentó en el período 2010-2020, aunque lentamente (del 37 al 47 % aproximadamente), mientras que el vertido de residuos ha disminuido significativamente, pasando del 31 % a aproximadamente el 23 %. Sin embargo, también se han detectado graves lagunas, retrasos y problemas que deben abordarse rápidamente.

Es posible realizar avances importantes si los Estados miembros en cuestión se ocupan de poner en marcha las medidas contempladas en este informe y en los documentos de trabajo específicos de los servicios de los servicios de la Comisión específicos por países que lo acompañan. Las medidas deben proponer un planteamiento claro sobre los biorresiduos y los residuos de envases. La mejora de los resultados de la gestión de residuos implica impulsar la recogida separada, que es fundamental para garantizar la calidad de los residuos y permitir su reciclado. Paralelamente, existe una necesidad acuciante de ampliar la preparación para la reutilización y seguir desarrollando las capacidades de tratamiento de residuos para la clasificación y el reciclado con el fin de avanzar hacia las etapas superiores de la jerarquía de residuos.

Otras medidas importantes necesarias se refieren a la mejora de la calidad de los datos, la garantía de la ejecución efectiva de las normas y la implantación de instrumentos económicos mejorados (como regímenes eficientes de responsabilidad ampliada del productor e impuestos sobre vertidos e incineración adecuados a su propósito). Todos ellos son esenciales para aprovechar plenamente los beneficios de la economía circular y cumplir la legislación de la UE en materia de residuos.

La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos de aplicación. En particular, prestando asistencia técnica, por medio de, entre otras cosas, la revisión de la aplicación de la política medioambiental[34], las recomendaciones por país del Semestre Europeo[35], las orientaciones sobre la recogida separada[36], el intercambio de mejores

[33] https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_es (información no disponible en español).
[34] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_es (no disponible en español).
[35] https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_es
[36] Por ejemplo, *Guidance for separate collection of municipal waste* [«Orientaciones para la recogida separada de residuos urbanos», https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513, información no disponible en español].

prácticas[37], reformas e inversiones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; y el apoyo financiero de otros fondos de la UE, como los fondos de la política de cohesión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión). Además, la Comisión ha puesto en marcha otras iniciativas que contribuyen a una economía más circular y a reducir la generación de residuos, como las propuestas de nuevos reglamentos sobre envases y residuos de envases y sobre diseño ecológico para productos sostenibles, así como la revisión de la Directiva sobre las emisiones industriales.

Por último, reconociendo las grandes diferencias existentes en las situaciones de gestión de residuos, las normas de la UE en materia de residuos ofrecen a algunos Estados miembros la posibilidad de aplazar el cumplimiento más allá de los años previstos, en condiciones específicas. Esta opción debe estudiarse con cuidado, ya que los retrasos en la adopción de las reformas necesarias también retrasarán los beneficios medioambientales y económicos de la economía circular, en concreto las medidas para reducir la presión sobre los recursos naturales y las dependencias de las importaciones.

[37] Instrumento TAIEX-EIR Peer2Peer, https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/4110604f-32ba-11eb-b27b-01aa75ed71a1.