

Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB)

El Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases y su impacto en el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases.

Principales novedades.

Junio 2025



NOTA PREVIA

El presente Informe ha sido elaborado por PricewaterhouseCoopers Tax & Legal, S.L. (en adelante, “**PwC**”) para Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas. (“**FIAB**”) en el marco de nuestra propuesta de servicios legales de asesoramiento.

Las conclusiones que se deriven de este Informe en ningún caso deberán considerarse como una recomendación en sentido jurídico, correspondiendo cualquier toma de decisiones, sobre la asunción de las consideraciones expuestas, a **FIAB**.

Al aceptar el presente Informe jurídico, cada uno de los receptores de ésta, acepta que PwC no tendrá responsabilidad respecto a cualquier manifestación (expresa o implícita), ni respecto a cualquier omisión que se observe en el Informe, ni en ninguna otra comunicación, verbal o escrita, transmitida al receptor por o en nombre de PwC.

NOTA PREVIA	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. CONCEPTOS CLAVE. DEFINICIONES.	5
III. DISEÑO Y ETIQUETADO DE LOS ENVASES	9
A) Principio de libre circulación	9
B) Requisitos de (eco)diseño	10
i) Sustancias presentes en los envases.....	10
ii) Reciclabilidad	11
iii) Contenido de material reciclado.....	13
iv) Compostabilidad	15
C) Etiquetado	16
D) Conformidad de los envases	20
IV. PREVENCIÓN	23
V. REUTILIZACIÓN	27
B) Medidas de reutilización y rellenado	28
C) Objetivos de reutilización	31
VI. RECICLADO. OBJETIVOS	36
VII. OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES	38
A) Responsabilidad ampliada del productor	38
B) Sistema de depósito, devolución y retorno	41
C) Obligaciones de otros operadores económicos	43
i) Obligaciones a los fabricantes de envases.....	43
ii) Obligaciones de los proveedores de envases o materiales de envase.....	44
iii) Representantes autorizados.....	44
iv) Obligaciones de los importadores.	45
v) Obligaciones de los distribuidores.....	45
vi) Obligaciones de los prestadores de servicios logísticos.....	46
vii) Identificación de operadores económicos.....	46
viii) Obligaciones de los operadores de gestión de residuos de envases.....	46
ANEXO	49
CONSULTA PÚBLICA PREVIA NUEVO REAL DECRETO	49

I. INTRODUCCIÓN

El Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases ("**Real Decreto de Envases**"), es la normativa de carácter nacional, actualmente vigente y aplicable en todo el territorio español, por la cual se establece el régimen jurídico aplicable a los envases y residuos de envases. La norma tiene como objetivo prevenir y reducir el impacto de los envases en el medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida. Regula la prevención de la producción de residuos de envases, la reutilización de envases, el reciclado y otras formas de valorización de residuos de envases, con el fin de contribuir a la transición hacia una economía circular.

El pasado 22 de enero de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el nuevo 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 ("**Reglamento Europeo de Envases**" o "**Reglamento de Envases**"), que trae consigo una serie de novedades. El reglamento establece medias para la reducción de los envases, el fomento de materiales reciclables, la reutilización y un etiquetado uniforme en todo el territorio de la Unión Europea. Entró en vigor el 11 de febrero de 2025, y será aplicable a partir del 12 de agosto de 2026. No obstante, en determinados supuestos se retrasa la aplicación de algunos preceptos o esta queda supeditada a la adopción de actos delegados que desarrollen en detalle determinados aspectos de la regulación.

El Reglamento Europeo de Envases constituye un cambio de paradigma en la regulación europea de envases. Se pasa de regular, fundamentalmente, la gestión de los residuos de envases a abordar todo el ciclo de vida de los mismos, desde su diseño, y se hace a través de un reglamento, y no de una directiva con el fin de dotar a la Unión de una regulación armonizada que evite barreras al mercado interior derivadas de las distintas normativas nacionales.

Pese al efecto directo del Reglamento de Envases, que no requiere de transposición, hay aspectos relativos a su implementación que han de ser precisados por los Estados miembros. Es más, pese a su voluntad armonizadora, en algunos ámbitos el reglamento sigue permitiendo que los Estados mantengan o introduzcan normativa propia.

En este contexto, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha anunciado su intención de publicar un nuevo real decreto alineado con el Reglamento de Envases. Así, con fecha 5 de mayo de 2025, se ha publicado la consulta pública previa al proyecto de nuevo Real Decreto de envases, con el objetivo de recabar las opiniones de los sujetos afectados y de las organizaciones más representativas con respecto a la adaptación de la normativa nacional al nuevo marco europeo.

En este contexto, resulta conveniente llevar a cabo un análisis detallado de las principales novedades introducidas por el Reglamento Europeo de Envases y su interacción con el Real Decreto de Envases, con el fin de evaluar su impacto concreto sobre el sector de alimentación y bebidas. Este análisis permitirá identificar los retos normativos que deberán afrontar los operadores económicos, así como las oportunidades que podrían derivarse de la revisión de la normativa nacional.

A continuación, se analizan las principales novedades introducidas por el Reglamento Europeo de Envases y su incidencia en el marco jurídico español.

II. CONCEPTOS CLAVE. DEFINICIONES.

El Reglamento Europeo resultará de aplicación a todo tipo de envases, indistintamente del material utilizado y al tipo de envase, e independientemente de que dichos envases se utilicen en la industria, sectores manufactureros, comercios minoristas, oficinas, servicios u hogares, entre otros.

En su artículo segundo, el Reglamento, recoge un listado extenso de definiciones. Interesa detenerse en la definición de “*envase*” y de “*productor*”, puesto que resultan básicas e incorporan alguna novedad relevante.

La definición de “**envase**” de reglamento no difiere en lo fundamental de la de la normativa anterior y de la recogida en el real decreto español. Así, ambas disposiciones definen envase en términos muy amplios, como *un artículo fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utiliza para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar productos, desde materias primas hasta artículos acabados*.

El Real Decreto establece, en el artículo 2.f), una exención a la consideración de envase. Aquellos elementos que formen parte integrante de un producto y sean necesarios para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, y estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados conjuntamente. El marco europeo, establece en el artículo 3.1.15, con una redacción distinta, que, si un artículo es necesario para cumplir con las funciones de envase durante la vida útil de un producto, sin formar parte del producto, y es usado o eliminado junto al producto, se considerará dentro del ámbito de aplicación de la definición de envase; a sensu contrario, como en el real decreto, estos artículos no serán envases si forman parte del producto. Sin embargo, el propio precepto incluye expresamente en el concepto de envase las cápsulas de café, las bolsas de té, así como las unidades monodosis de sistemas de té, café u otra bebida que vayan a ser eliminada con el producto, a diferencia de lo que ocurría en el real decreto, que, en virtud de la definición reseñada y a la luz de su anexo I dejaba fuera del ámbito de aplicación este tipo de productos. La normativa española deberá, pues, ser revisada en este punto.

Por lo demás, el Reglamento sigue considerando envases sus componentes y accesorios o los “envases de servicio” (destinados a ser llenados en el punto de venta).

Por otro lado, con respecto a la definición del término ‘**productor**’, la normativa española define a los productores en el artículo 2.t) como “*los envasadores o los agentes económicos dedicados a la importación o adquisición en otros Estados miembros de la Unión Europea de productos envasados para su puesta en el mercado*”. Por otro lado, a los fabricantes se les define como *agentes económicos dedicados tanto a la fabricación de envases como a la importación o adquisición en otros Estados de envases vacíos ya fabricados*. En este marco, la normativa española solo considera productores a quienes ponen en el mercado productos envasados, pero no a los fabricantes de envases o a quienes los ponen en el mercado.

Por su parte, el Reglamento Europeo de Envases, entiende que merecen la consideración de productores también los fabricantes de envases en determinados supuestos. Así, el artículo 3.1.15), define al “*productor*” como *todo fabricante, importador o distribuidor* que se encuentre en una serie de supuestos. Por su parte, de acuerdo con el artículo 3.1.13) es fabricante “*toda persona física o jurídica que fabrique envases o productos envasados*”, es decir, tanto el que produce envases como el que, en el derecho español, tendría la consideración de envasador.

Sin embargo, no todos los fabricantes (ni todos los importadores y distribuidores) se consideran productores, sino solo los que se encuentren en los casos que determina el 3.1.15). Sin ánimo de listarlos todos en detalle, baste aquí con aclarar que serán productores:

- Los fabricantes, importadores y distribuidores que comercialice por primera vez en el territorio de un Estado miembro un producto envasado.
- Los fabricantes, importadores y distribuidores que comercialice por primera vez en el territorio de un Estado miembro envases de transporte, de servicio o envases para productos no transformados del sector primario.

En definitiva, el concepto de productor del real decreto se extiende ahora al fabricante, importador o distribuidor de envases que ponga por primera vez en el mercado envases vacíos si estos son de transporte, de servicio o para el sector primario. Cabe apuntar, a este respecto, que el Real Decreto de Envases ya preveía que los fabricantes o importadores de envases pudieran asumir las obligaciones de los productores en el caso de los envases de servicio (artículo 28) o cumplir con las obligaciones de responsabilidad ampliada del productor (RAP) de envases industriales para el caso de

productores del sector primario (artículo 41.3), en ambos casos previo acuerdo entre las partes. Por tanto, será necesario llevar a cabo ajustes a la hora de precisar el concepto de productor y sus obligaciones en la normativa española, pero posiblemente sin grandes consecuencias a efectos prácticos.

Más allá del concepto de productor, se definen **otras figuras** cuyas responsabilidades se describirán a lo largo del presente Informe, y se engloban en su conjunto en, el concepto de “operador económico” recogido en el artículo 3.1.12) del Reglamento Europeo de Envases y entendido como todo *fabricante, proveedor, importador, distribuidor, representante autorizado, distribuidor final y prestador de servicios logísticos*.

También se recogen toda una serie de definiciones de tipologías de envases y otros conceptos que, a menudo, no se preveían en el Real Decreto y que son relevantes para la aplicación del reglamento.

Conviene por último apuntar que el Reglamento Europeo de Envases no diferencia entre envases domésticos, comerciales e industriales. La revisión del real decreto, no obstante, podría optar por mantener las categorías existentes, ya que nada lo impide. Sin embargo, podría aprovecharse la revisión de la normativa para eliminar esta distinción entre categorías que en algunos casos a resultado confusa por las dificultades para deslindar determinados envases domésticos y comerciales, o estos de algunos industriales. Dicho lo anterior, a la luz de los términos en los que se ha planteado la consulta previa del Ministerio para el futuro real decreto, parece apuntarse más bien a mantener las categorías e introducir aclaraciones a la hora de deslindar los conceptos.

Implicaciones para FIAB

La incorporación de algunos productos, como cápsulas de café o bolsas de té, al concepto de envase tendría incidencia en algunos productores. Por otro lado, la consideración como productores de algunos fabricantes de envases puede suponer pequeños ajustes en la configuración de la RAP y los sistemas de responsabilidad

ampliada del productor. En todo caso, en ambas cuestiones el margen de la futura normativa española para incidir en la regulación es escaso.

Puede ser más relevante de cara a la elaboración del nuevo real decreto la ausencia de diferencias, en el reglamento, entre envases domésticos, comerciales e industriales, que podría dar pie a que se replanteara esta cuestión en el Derecho español. A la vista de la consulta pública previa lanzada por el Ministerio, no parece ser esta la intención, pero podría reflexionarse acerca de si para FIAB es conveniente mantener la distinción o si convendría plantear que se revisase. En todo caso, el nuevo real decreto ofrece una oportunidad para deslindar más claramente estos conceptos. Resulta oportuno que FIAB lleve a cabo una reflexión acerca de cómo afinar estas definiciones.

III. DISEÑO Y ETIQUETADO DE LOS ENVASES

A lo largo de su Capítulo II, el Reglamento Europeo de Envases recoge una serie de disposiciones que desarrollan los requisitos que se consideran indispensables para asegurar la sostenibilidad de los envases. Básicamente, podemos entender estas exigencias como requisitos de diseño (ecodiseño) de los envases dirigidas a minimizar su impacto sobre el medio ambiente.

Aunque muchos de los aspectos relacionados con el ecodiseño de envases están ya presentes en el real decreto español, que se adelantaba, de alguna manera, a la normativa europea, el reglamento prevé requisitos no solo más detallados, sino con carácter más claramente vinculante. Así, no puede obviarse que, en el caso del real decreto, a menudo, nos encontrábamos con previsiones de naturaleza aspiracional, precisamente porque si fuera de otro modo podría incurrirse en la introducción de barreras a la libre circulación de mercancías en el mercado interior.

En definitiva, el nuevo marco europeo en materia de ecodiseño de envases obligará a revisar la normativa nacional a las nuevas exigencias.

A) Principio de libre circulación

Un eje vertebrador del Reglamento Europeo de Envases es la *libertad de circulación*, recogida en el artículo 4. El reglamento parte de la exigencia de que todos los envases y productos envasados deberán cumplir con los requisitos de diseño y marcado de envases que contempla la propia norma en sus artículos 5 a 12 para poder ser introducidos en el mercado. A partir de esta premisa, significativamente, se prevé que ningún Estado podrá impedir la circulación de los envases en el mercado una vez hayan asegurado el cumplimiento de dichos requisitos. Aunque el reglamento admite que los Estados miembros (EEMM) puedan introducir requisitos adicionales, se afirma que su incumplimiento en ningún caso podrá impedir la circulación en el mercado. Por tanto, en ningún caso cabrá impedir la comercialización de envases que cumplan con el reglamento por el hecho de incumplir alguna exigencia adicional establecida a nivel nacional.

Por otro lado, el principio de libertad de circulación se articula, como se ha señalado, en torno al cumplimiento con las exigencias del reglamento. Pues bien, este reclama también que todos los operadores económicos deberán asegurar el estricto cumplimiento de las obligaciones impuestas a los envases.

En definitiva, el principio de libertad de circulación de envases en el mercado interior europeo refuerza la necesidad de uniformidad en los requisitos de diseño, etiquetado y sostenibilidad, obligando a España a revisar las exigencias del Real Decreto para, por un lado, garantizar el cumplimiento de los artículos 5 a 12 del Reglamento Europeo, y, por otro, evitar la introducción de exigencias diferentes de aquellas que puedan suponer un obstáculo a la libre circulación de mercancías. Adicionalmente, y como veremos, deberá regular con mayor detalle las obligaciones de los distintos operadores para garantizar el cumplimiento de la norma.

B) Requisitos de (eco)diseño

i) Sustancias presentes en los envases

En primer lugar, en el artículo 5 del Reglamento Europeo de Envases, limita y regula las sustancias presentes en los envases, con el fin de evitar residuos y el impacto por los microplásticos. Para ello, la Comisión Europea podrá controlar la presencia de sustancias y establecer medidas de seguimiento, estando prevista la emisión de un informe antes de 31 de diciembre de 2026 con la lista de sustancias preocupantes presentes en los envases y en sus componentes, y si constituyen un riesgo inaceptable, incluyendo restricciones para aquellas sustancias que afecten a la salud humana y al medio ambiente, y el establecimiento de restricciones como parte de los criterios del diseño para el reciclado.

El Reglamento de Envases mantiene la exigencia de respetar, como no puede ser de otro modo, las restricciones relativas a las sustancias químicas que figuran en el Reglamento (CE) nº 1907/2006 (REACH), así como la obligación de que la suma de las concentraciones de plomo, cadmio, mercurio y cromo hexavalente resultantes de sustancias presentes en los envases o sus componentes no supere los 100mg/kg, a excepción de los materiales reciclados o los circuitos de productos de una cadena cerrada y controlada, así como los tipos o formatos de envases recogidos en el Anexo

II del Reglamento Europeo de Envases (relativo a las Categorías y parámetros para la evaluación de la reciclabilidad de los envases).

Se contempla que los EEMM, además, puedan solicitar la restricción del uso de otras sustancias cuando afecten a la reutilización y reciclado.

Significativamente, a partir del 12 de agosto de 2026, se prohíbe la introducción en el mercado de envases destinados a estar en contacto con alimentos y que contengan sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS) por encima de determinadas concentraciones.

Todo ello resulta relevante para la normativa española, que tendrá que alinearse con el reglamento. No obstante, conviene recordar que el Real Decreto de Envases, en su artículo 12, ya establece que los envases deberán diseñarse de manera que a lo largo de todo su ciclo de vida se reduzca su impacto ambiental y la generación de residuos; y, para ello, se requiere que los fabricantes o importadores de envases solo puedan introducir en el mercado los envases cuando cumplan ciertos requisitos. Entre ellos algunos son análogos a los del reglamento (los relativos, por ejemplo, a la concentración de plomo, cadmio, mercurio y cromo hexavalente). Otros pueden parecer singulares (por ejemplo, la previsión de que cumplan con los requisitos básicos sobre composición de los envases y sobre la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables, que figuran en el Anexo III), pero por estar establecidos en términos genéricos o remitir directamente a normativa europea, no anticipan la necesidad de grandes cambios. Por lo demás, aunque no figure expresamente en el real decreto, el cumplimiento con las exigencias de REACH no supone una novedad. Posiblemente la novedad más clara y relevante sea la prohibición del empleo de PFAS a partir de agosto de 2026, que opera de modo directo a partir de la previsión del reglamento.

ii) Reciclabilidad

De conformidad con el artículo 6 del Reglamento, exige que todos los **envases introducidos en el mercado serán reciclables** a partir de 2030. A estos efectos, recoge los requisitos que deberán cumplir los envases para poder ser considerados reciclables.

Así, a partir del 1 de enero de **2030**, los envases deberán tener un diseño para el reciclado de materiales, que permita que las materias primas secundarias que obtengan de ellos sean, al compararlas con la materia original, de una calidad suficiente para usarse en sustitución de las materias primas primarias.

A partir del 1 de enero de **2035**, cuando los envases se conviertan en residuos, deberán poder recogerse por separado, ser clasificados en flujos de residuos específicos sin que ello afecte a la reciclabilidad de otros flujos y ser reciclados a gran escala. Se entenderá el reciclaje a gran escala cuando se recojan los residuos de envase de forma separada, se clasifiquen y se reciclen de manera que se alcance una cantidad anual de material reciclado equivalente o superior al 55 % los materiales recogidos (plásticos, papel, cartón, metales, vidrios, etc.).

El reglamento contempla que se clasifique los envases en función de las calidades por resultados de reciclabilidad, en tres categorías (A, B o C), de modo que, a partir de 2030, los envases que no tengan la calidad A, B o C no podrán introducirse en el mercado.

La regulación de detalle relativa a las exigencias de reciclabilidad será objeto de desarrollo en la legislación secundaria. Así, se prevé que antes de 2028 la Comisión Europea adoptará actos delegados por los que se establecerán:

- Los criterios de diseño para el reciclado y las calidades de los resultados de reciclabilidad.
- El método de evaluación de los resultados de reciclabilidad.
- La descripción de las condiciones para el cumplimiento de las calidades por resultados de reciclabilidad, por cada categoría de envase.
- El marco para la ecomodulación de las contribuciones financieras que deberán abonar los productores para cumplir con las obligaciones de RAP en función de la reciclabilidad de los envases.

A pesar de que el Real Decreto recoge algunos aspectos relacionados con la reciclabilidad (por ejemplo, en relación con la ecomodulación de las contribuciones de la RAP), el reglamento introduce aquí exigencias mucho más precisas y ambiciosas, hasta el punto de que la reciclabilidad será un aspecto básico para permitir la puesta en el mercado de envases a partir de 2030. Previsiblemente, en esta materia la

normativa española remitirá a la europea, que, como hemos visto, requerirá de desarrollo y concreción en los próximos años.

Conviene apuntar, por último, que el Reglamento prevé alguna **exención** a la exigencia de reciclabilidad, en algún caso de interés para el sector alimentario, puesto que, las exigencias y objetivos establecidos en materia de reciclabilidad no resultarán de aplicación a *“los envases de plástico aptos para el contacto de los preparados para lactantes y los preparados de continuación, los alimentos elaborados a base de cereales, los alimentos infantiles y los alimentos para usos médicos especiales, tal como se definen en el artículo 1, apartado 1, letras a), b) y c), del Reglamento (UE) n° 609/2013”*, así como a envases de determinados materiales empleados por el sector (madera, corcho, cerámica...).

iii) Contenido de material reciclado

Además de establecerse la necesidad y exigencia de que todos los envases sean reciclables, el artículo 7 del Reglamento Europeo de Envases recoge los objetivos de porcentaje mínimo de contenido reciclado valorizado de residuos de plástico postconsumo para 2030 y 2040.

Así, los EEMM deberán asegurar que los envases introducidos en el mercado contendrán los porcentajes mínimos de contenido reciclado previstos, en virtud del tipo y formato de envase.

La normativa española menciona este principio en el artículo 11 del Real Decreto y recoge unos objetivos de contenido reciclado en los envases que, sin embargo, no se pueden considerar, en la mayor parte de los casos, vinculantes. Así, se establece, en su apartado 3, que los productores de producto *“tratarán de que”* los envases fabricados con plástico no compostable que pongan en el mercado, alcancen determinados porcentajes de contenido de plástico reciclado por envase. La redacción del artículo comporta que estos objetivos se consideren aspiracionales, a excepción de las exigencias, estas sí vinculantes, contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 57 de la Ley de 7/2022 (Ley de Residuos), por los cuales se exigía que solo se pudiesen introducir en el mercado las botellas PET que contengan al menos un 25% de plástico reciclado a partir de 2025 y un 30% a partir de 2030.

El Reglamento Europeo de Envases es mucho más preciso y va mucho más allá. Recoge los objetivos a alcanzar por todos los EEMM, de forma indistinta y con carácter obligatorio, tal y como se recoge en la siguiente tabla.

Tipo de envase	% mínimo reciclado para 2030	% mínimo reciclado para 2040
a) Envases de plástico aptos para contacto, mayoritariamente de PET (excepto botellas de bebidas)	30%	50%
b) Envases de plástico aptos para contacto, NO PET (excepto botellas de bebidas)	10%	25%
c) Botellas de plástico de un solo uso para bebidas	30%	65%
d) Otros envases de plástico (distintos de a, b y c)	35%	65%

De nuevo, el reglamento prevé alguna excepción relevante. Así, se excluyen de su aplicación en el artículo 7.5, de nuevo, los empleados para alimentación de lactantes y niños de corta edad; o, como veremos, los envases compostables. Sin embargo, es importante destacar que se excluyen también aquellos envases destinados a entrar en contacto con alimentos cuando la cantidad de plástico reciclado suponga un riesgo para la salud humana. Esta previsión habrá que ponerla en relación con la regulación contenida en el Reglamento (UE) 2022/1616 de la Comisión de 15 de septiembre de 2022 relativo a los materiales y objetos de plástico reciclado destinados a entrar en contacto con alimentos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.o 282/2008, recientemente revisado por el Reglamento (UE) 2025/351 de la Comisión, de 21 de febrero de 2025.

En cualquier caso, las exigencias en esta materia constituyen una de las grandes novedades del Reglamento de Envases, y uno de los aspectos en los que la normativa española deberá alinearse con la europea.

iv) Compostabilidad

En línea de los principios de sostenibilidad y reciclabilidad, el artículo 9 del Reglamento Europeo de Envases regula los envases compostables.

El reglamento considera envase compostable (artículo 3) “*el envase que se biodegrada en condiciones controladas industrialmente o que es capaz de descomponerse en tales condiciones por un proceso biológico, también mediante digestión anaerobia, pero no necesariamente en un marco de compostaje doméstico, combinado, en caso necesario, con el tratamiento físico, con el resultado final de la transformación del envase en dióxido de carbono o, a falta de oxígeno, en metano, sales minerales, biomasa y agua, y que no obstaculiza ni compromete la recogida separada ni el proceso de compostaje y digestión anaerobia*”. Y define envase apto para el compostaje doméstico como “*el envase que puede biodegradarse en condiciones no controladas fuera de instalaciones de compostaje de escala industrial y cuyo proceso de compostaje es realizado por particulares con el objetivo de producir compost para su propio uso*”.

Consciente de que habrá que precisar a nivel técnico la compostabilidad de los envases, el artículo 9.6 señala que, a más tardar el 12 de febrero de 2026, la Comisión solicitará a las organizaciones europeas de normalización que elaboren o actualicen normas armonizadas que establezcan las especificaciones técnicas detalladas de los requisitos relativos a los envases compostables. Por tanto, convendrá esperar a estas normas actualizadas, o apoyarse en la última versión de las mismas, para determinar claramente cuándo un determinado envase se considera compostable.

A partir de estas premisas, conviene empezar precisando que, como se ha anticipado, de conformidad con lo previsto en el artículo 7, los envases compostables no estarán obligados a cumplir con los objetivos de contenido de material reciclado.

Pero, además, el reglamento exige que los envases del artículo 3.1.1.f) (bolsitas de té, café, unidad monodosis de bebida que se ablande tras su uso y esté prevista ser eliminada con el producto) y las etiquetas adhesivas colocadas en frutas y verduras, a partir del 12 de febrero de 2028, deberán ser, obligatoriamente compostables (o, como dice literalmente el precepto, compatibles con la norma de compostaje en instalaciones para en tratamiento de los biorresiduos). Además, los EEMM podrán exigir que cumplan con normas de compostaje doméstico.

Por otra parte, se prevé que los EEMM puedan establecer exigencias adicionales en materia de compostabilidad de envases, exigencias que, por tanto, podrán variar de un país a otro. Así, se contempla que cuando los EEMM permitan que los residuos con una biodegradabilidad y unas propiedades de compostabilidad similares a las de los biorresiduos¹ se recojan junto a estos y se disponga de sistemas para garantizar que los envases compostables entren en el flujo de gestión de biorresiduos, podrán requerir que los siguientes envases se comercialicen en su territorio solo si son compostables:

- Envases mencionados en el artículo 3.1.1.g) (unidades monodosis no permeables de sistemas de té, café u otra bebida, destinada para su uso en una máquina y que se utilice y elimine junto al producto y que no estén compuestos de metal).
- Bolsas de plástico muy ligeras y ligeras.
- Aquellos que ya se requería que fuesen compostables antes de la fecha de aplicación del presente Reglamento.

Todo ello resultará de impacto al marco regulatorio español, menos preciso en esta materia (así, se regula, por ejemplo, el mercado de este tipo de envases, pero no se establecen obligaciones para capsulas de café o bolsas de té). El Real Decreto deberá revisar y adoptar las medidas de compostabilidad recogidas por la Unión Europea, y podrá establecer que determinados envases, se puedan introducir en el mercado únicamente si son compostables.

C) Etiquetado

En línea con lo anteriormente expuesto, los requisitos de reciclado, reutilización y compostabilidad, van acompañados de obligaciones relativas al etiquetado, marcado e información que se transmite sobre los envases. Acreditan el cumplimiento de los requisitos expuestos y trasladan la información oportuna a usuarios y consumidores.

El artículo 12 del Reglamento Europeo, establece un sistema armonizado, obligatorio y tecnológicamente avanzado, con fuerte presencia digital y aplicación progresiva en la UE, dirigido a asegurar la transparencia, accesibilidad y trazabilidad de la

¹ De conformidad con el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/98/CE.

información sobre envases. Se trata de un sistema de etiquetado, marcado e información, de obligado cumplimiento por parte de los operadores económicos.

Conviene apuntar que aspectos importantes en relación con el etiquetado quedan pendientes de desarrollo a través de actos delegados y de ejecución. En especial, se prevé que antes del 12 de agosto de 2026, la Comisión regule mediante actos de ejecución una etiqueta armonizada para el etiquetado de los envases, incluido por medios digitales. También regulará el método para determinar la composición de materiales de los envases o, antes de 2030, el método para señalarla presencia de sustancias preocupantes mediante tecnologías de marcado digitales, normalizadas y abiertas.

Significativamente, el Reglamento prevé que el etiquetado de los envases se ajuste a las siguientes reglas:

- Deberán estar marcados con el **etiquetado armonizado** que se regulará mediante acto de ejecución.
- El etiquetado ha de contener información sobre la **composición de materiales** para facilitar la separación por el consumidor. Aquí conviene apuntar que el modelo difiere del del real decreto español, en el que la identificación de materiales no es obligatoria y, sin embargo, para facilitar la separación, se exige (en los envases domésticos de un solo uso) que se indique el contenedor donde se ha de depositar el envase (algo que no requiere el reglamento).
- Los envases introducidos en el mercado que contengan **sustancias preocupantes** se marcarán mediante tecnologías digitales. Podrá emplearse un código QR u otro tipo de soporte de datos digital, normalizado y abierto.
- A partir del 12 de agosto de 2028, deberán llevar una etiqueta que contenga la información sobre el **porcentaje de contenido reciclado**, en los términos que ese establezca en el acto de ejecución.
- Los envases **reutilizables**, a partir del 12 de febrero de 2029, llevarán una etiqueta para informar a los usuarios que el envase es reutilizable, incluyendo información sobre la reutilizabilidad, la disponibilidad de los sistemas de reutilización local, nacional o de la Unión, así como los puntos de recogida, que deberán estar disponibles a través de un QR u otro tipo de soporte digital (salvo para los sistemas de circuito abierto que no tenga operador del sistema).

- Los envases sujetos a los sistemas de **depósito, devolución y retorno** estarán marcados con una etiqueta clara e inequívoca. Los Estados miembros podrán concretar estas exigencias a condición de que ello no cree distorsiones en el mercado interior ni obstáculos comerciales a productos procedentes de otros Estados miembros.
- A partir de febrero de 2027, los envases incluidos en un **sistema de RAP** podrán distinguirse en todo el territorio de los EEMM en los que se aplique el régimen, mediante un código QR u otra tecnología de marcado digital.

En lo que respecta a los **contenedores**, en el artículo 13 del Reglamento se requiere que, antes de agosto de 2028, los EEMM asegurarán que en todos los contenedores se coloquen, impriman o graben de forma visible, legible e indeleble etiquetas armonizadas que faciliten la recogida separada de cada fracción específica de material, aunque esta obligación no se aplicará a los recipientes sujetos a sistemas de depósito, devolución y retorno.

Frente a este nuevo régimen jurídico, el vigente artículo 13 del Real Decreto, ofrece un marco menos detallado, con medidas mayormente voluntarias, aunque alineadas en espíritu con los objetivos europeos de sostenibilidad. Así, en el real decreto es obligatorio indicar la condición de reutilizable de los envases que lo sean y el sistema de depósito, devolución y retorno del que formen parte, pero no se precisa mucho más. Como hemos anticipado, el real decreto requiere indicar el contenedor donde depositar los envases domésticos, algo que no exige el reglamento y que habrá que modificar. Asumiendo el modelo que persigue la norma europea, los envases deberán indicar sus materiales (ahora no obligatorio) y los contenedores deberán estar también etiquetados para que, en función del material, el consumidor sepa donde depositarlos.

Es previsible que algunas precisiones del real decreto (cómo identificar los materiales de los envases, cómo informar sobre la compostabilidad...) acaben alineándose con la normativa europea cuando esta precise, mediante acto de ejecución, el contenido de la etiqueta armonizada. Hasta entonces, podrían mantenerse estas regulaciones, teniendo en cuenta su carácter no obligatorio, si bien no podrá limitarse la libre circulación de productos cuyos envases informen acerca de estos aspectos de modo diferente.

Adicionalmente, un aspecto singular es el relativo a las afirmaciones medioambientales sobre los envases, que el real decreto español ya limita (artículo 13.3, por ejemplo). A este respecto, el artículo 13.8 del Reglamento prohíbe el marcado que pueda inducir a error al consumidor en relación con requisitos de sostenibilidad. Por su parte, el artículo 14 del Reglamento establece que únicamente podrán hacerse afirmaciones medioambientales relativas a las propiedades de los envases, cuando se superen los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento, y cuando las afirmaciones especifiquen la unidad, parte o tipo de envase introducido en el mercado.

En la siguiente tabla se sintetiza una comparativa entre las normas europea y nacional.

Aspecto	Reglamento Europeo	Real Decreto Español
Tecnología	Empleo de tecnologías digitales (como QR) obligatorias y normalizadas	Soporte digital como QR previsto, pero sujeto a la UE
Sustancias preocupantes	Obligatorio	No previsto
Envases reutilizables	Obligatorio, con detalle sobre reutilización, sistemas disponibles y puntos de recogida	Obligatorio, con indicación del SDDR
Contenido reciclado	Obligatorio	Opcional (deberá poder justificarse)
Material	Obligatorio	Opcional. Si se hace, con arreglo a normativa UE (Decisión 97/129/CE)
Contenedores de recogida	El contenedor se deberá marcar para indicar los materiales que se han de depositar.	No se prevé marcar el contenedor. El envase doméstico, sin embargo, debe indicar el contenedor o fracción que le corresponde.
Sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR)	Obligatorio	Obligatorio

Aspecto	Reglamento Europeo	Real Decreto Español
Sistema de RAP	Voluntario	Voluntario
Afirmaciones medioambientales	No inducir a error sobre requisitos de sostenibilidad. Se permiten si se superan requisitos mínimos y especifican las partes del envase a las que se refieren	No permitidas afirmaciones genéricas; incluir la frase “no abandonar en el entorno” en envases compostables

D) Conformidad de los envases

El Reglamento Europeo de Envases recoge y prevé toda serie de medidas relativas a los requisitos de conformidad del envase. Concretamente, se tratan de especificaciones comunes para garantizar que los envases cumplan los requisitos legales (artículos 5 a 12, 24 y 26). Cuando cumplan con dichas especificaciones se presumirán conformes con la normativa. Esta unificación de los criterios de sostenibilidad de los envases, junto con la armonización de los métodos de evaluación y cálculo de los mismos, resultará directamente aplicable en España. A este respecto, hay que tener en cuenta que el Real Decreto de Envases apenas hace referencia a la cuestión en el artículo 12.3.

La responsabilidad de cumplir con los requisitos de conformidad corresponderá al fabricante, y las autoridades nacionales deberán controlar y tomar medidas en caso de incumplimiento. Los fabricantes estarán obligados a detallar el procedimiento de evaluación de conformidad, así como completar y emitir la Declaración UE de conformidad exigida y recogida en el Anexo VIII.

Los requisitos de conformidad se regulan entre los artículos 35 y 37 del Reglamento Europeo de Envases, y recogen la necesidad de establecer métodos de ensayo, medición y cálculo, que sean fiables, exactos y reproducibles. Por lo tanto, si dichos métodos son conformes con las normas armonizadas, se presumirá la conformidad del envase, en virtud del artículo 36.

En esta materia no es previsible que la normativa nacional requiera de adaptaciones de fondo, ya que se aplicaría directamente lo contemplado en el reglamento. No obstante, el futuro real decreto podría recoger disposiciones expresas que establezcan

y desarrollen las obligaciones de los fabricantes con respecto a los criterios de conformidad, así como los métodos de cálculo y evaluación, remitiendo a la norma armonizada europea, pero también precisando las competencias en esta materia a nivel nacional.

Implicaciones para FIAB

La regulación del reglamento en relación con el diseño y marcado de los envases es muy precisa y deja poco margen a los Estados miembros. Requerirá de desarrollo, pero este se llevará a cabo a través de actos delegados o de ejecución. Es evidente la intención de la Comisión, en esta materia, de lograr un grado de armonización elevado que evite distorsiones y barreras en el mercado interior. A ello responde también la consagración, en el artículo 4, de la libre circulación de envases que cumplan los requisitos recogidos en el reglamento.

No obstante, hay un par de aspectos en los que se abre la puerta a la regulación nacional que convendría tener presentes:

- a) La previsión, en el 4.3. de que los EEMM puedan mantener o introducir requisitos de sostenibilidad o información adicionales (pero que, en todo caso, no pueden entrar en conflicto con los del reglamento ni impedir la entrada en el mercado de envases que los incumplan). A este respecto, convendría reclamar que el real decreto se alineara al máximo con el reglamento, sin introducir requisitos de sostenibilidad adicionales.
- b) La posibilidad, en el artículo 9.1, de que los EEM requieran para determinados envases compostables (cápsulas de café, bolsas de té...) que cumplan no solo con las normas de compostaje en instalaciones, sino también con las de compostaje doméstico. Convendría valorar la posición de los miembros de FIAB afectados por esta cláusula y determinar si conviene trasladar al Ministerio que el real decreto no incluya esta exigencia adicional.

Más allá de las aportaciones a la consulta pública previa, las empresas de FIAB deben prepararse para la implantación de las nuevas exigencias del real decreto en relación con el diseño de los envases y su etiquetado. A este respecto, va a resultar

especialmente novedoso el nuevo marco en materia de reciclabilidad, cuyo desarrollo dependerá en buena medida de los actos delegados que elabore la Comisión, que habrá que seguir de cerca. Este marco condicionará, no solo la admisibilidad o no de determinados envases en el mercado, sino también la ecomodulación de las contribuciones a los SCRAPs. Las obligaciones en cuanto a contenido de material reciclado son quizá menos novedosas y, significativamente, se circunscriben a envases de plástico. Hay que tener muy presente, en el caso de FIAB, las excepciones por razones de seguridad alimentaria.

Por lo que se refiere al etiquetado, la principal novedad respecto al real decreto será el cambio de orientación en cuanto al marcado dirigido a facilitar la recogida separada y el reciclado: en lugar de indicar la fracción o contenedor donde hay que depositar el envase, habrá que indicar el material, y será el marcado del contenedor el que aclare dónde se deposita cada material. En todo caso, es otro ámbito donde habrá que estar pendientes de los desarrollos, mediante actos de ejecución, que entrarán en detalle en el contenido de la futura etiqueta armonizada.

IV. PREVENCIÓN

El artículo 43 del Reglamento Europeo de Envases establece una serie de objetivos de reducción de residuos de envases generados per cápita, con respecto a 2018; del 5% para 2030, del 10% para 2025 y del 15% para 2040. Para ello, se deberán alcanzar unos objetivos de reducción, a través de la consecución de los requisitos previstos.

i) Reducción de los envases y envases superfluos

Dentro de los objetivos de reducción del Reglamento Europeo de Envases, se requiere en el artículo 10, la reducción al mínimo de los envases, mientras que en el artículo 24 se establecen medidas para evitar envases excesivos.

El Real Decreto de Envases ya apuntaba medidas en esta dirección, si bien poco concretas. Así, el artículo 7.1 señala que las administraciones públicas adoptarán medidas para evitar la utilización de envases superfluos, que podrían articularse mediante acuerdos voluntarios. Además, recoge en el Anexo III los requisitos para la fabricación y composición de los envases, indicando que el volumen y peso de estos sea el mínimo adecuado para mantener el nivel de seguridad, higiene y aceptación necesario. Por último, la definición de ecodiseño en el artículo 2 apunta a tener en cuenta el volumen y el peso de los envases a la hora de considerar criterios ambientales.

El Reglamento, de nuevo, va más allá. De acuerdo con el artículo 10, a más tardar el 1 de enero de 2030, el fabricante o el importador del envase o del producto envasado, garantizará que los envases introducidos en el mercado se diseñan de tal forma que se reduzca su volumen y su peso al mínimo necesario para garantizar su funcionalidad. Deberán velar por cumplir con los criterios de funcionalidad del Anexo IV y por qué no tengan características cuyo fin sea el de aumentar la percepción del volumen del producto (salvo los envases protegidos por un dibujo o modelo comunitario, aquellos cuya forma es una marca registrada y los que respondan a una indicación geográfica protegida). A estos efectos, la Comisión Europea pedirá a las organizaciones europeas de normalización que elaboren y actualicen las normas que establezcan los métodos de cálculo y la medición del cumplimiento de los requisitos de volumen y peso.

Pero más allá de esta obligación, el artículo 24 entra en más detalles en cuanto a la prevención de envases excesivos para determinados envases. Así, antes de 2030, todos

los operadores económicos que rellenen envases, envases colectivos, de transporte o envases para el comercio electrónico deberán asegurar que la ratio de espacio vacío expresada en forma de porcentaje sea como máximo del 50%. Se define el concepto de espacio vacío como la diferencia entre el volumen total del envase y el volumen del envase de venta que contiene.

Por otro lado, para los envases de venta, el operador que los rellene deberá garantizar que el espacio vacío se reduzca al mínimo necesario para garantizar la funcionalidad del envase y protección del producto. Todo aquel espacio relleno con recortes de papel u otros materiales, tendrá consideración de espacio vacío.

ii) Restricción de determinados envases

El Reglamento de Envases, adicionalmente, prohíbe el empleo de ciertos tipos de envases. Así, el artículo 25 determina que a partir de 2030 no se introducirán en el mercado determinados envases recogidos en un anexo (anexo V):

- Envases colectivos de plástico de un solo uso utilizados en el punto de venta para agrupar productos vendidos en botellas, botes, latas, tarros, tarrinas y paquetes diseñados como envases de comodidad que permiten o animan a los consumidores a adquirir más de un producto, a excepción de los que faciliten su manipulación.
- Envases de plástico de un solo uso para frutas y hortalizas frescas no procesadas en cantidades inferiores a 1,5 kg. Los EEMM podrán establecer excepciones a esta restricción si existe una necesidad demostrada para evitar la pérdida de agua o de turgencia, los peligros microbianos, los golpes físicos o la oxidación, o si no existe otra forma de evitar la mezcla de frutas y hortalizas ecológicas. (Esta restricción es muy similar a la ya prevista en España, si bien se circunscribe a envases de plástico, no afectando a los de otros materiales).
- Envases de plástico de un solo uso para alimentos y bebidas consumidos y llenados en canal HORECA.
- Envases de plástico de un solo uso para condimentos, conservas, salsas, leche para el café, azúcar y aliños en canal HORECA que contienen dosis o raciones individuales (excepto en comida para llevar destinada al consumo inmediato o los necesarios para garantizar la seguridad y la higiene en los establecimientos por motivos médicos).

- Envases de un solo uso para productos cosméticos, higiénicos y de aseo para su uso en el sector del alojamiento.
- Bolsas de plástico muy ligeras, salvo las necesarias por razones de higiene o como envase de venta para alimentos a granel si contribuye al desperdicio alimentario.

Además, el artículo 67 del Reglamento Europeo de Envases modifica la Directiva (UE) 2019/904 (plásticos de un solo uso) introduciendo restricciones a la introducción en el mercado de:

- recipientes de poliestireno expandido (EPS) o extruido (XPS) como: (i) cajas para alimentos destinados al consumo inmediato desde el propio recipiente sin ninguna otra preparación, (ii) recipientes para bebidas y (iii) vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones.
- envoltorios retractilados para la protección del equipaje en aeropuertos y estaciones.
- chips de poliestireno y otros plásticos que se utilizan para proteger los productos envasados durante el transporte y la manipulación
- anillas de plástico multipaquete empleadas como envases colectivos.

En esta materia, en definitiva, la norma europea va también más allá que el real decreto. Este, prohíbe la venta de frutas y verduras envasadas en envases de menos de 1,5kg (con excepciones) y se incentiva la venta a granel, pero el reglamento introduce prohibiciones adicionales que se aplicarán en España con arreglo al mismo.

Implicaciones para FIAB

En materia de prevención, el reglamento tampoco deja excesivo margen a los EEMM. El único aspecto reseñable tiene que ver (artículo 25.2) con la posibilidad de que estos puedan mantener restricciones a determinados tipos de envases adoptadas antes de 2025. La restricción más singular (frente al Derecho comunitario previo al reglamento) en el caso de España es la prohibición de envases para frutas y verduras de menos de 1,5 kgs. Esta es una restricción que también recoge ahora el reglamento, si bien limitada a envases de plástico. Cabría quizá plantear alinear la

normativa española con la europea en este aspecto. Por otro lado, el reglamento permite a los EEMM establecer excepciones a esta restricción por determinados motivos, como también lo prevé el real decreto. A este respecto, podría solicitarse que la orden que regule estas excepciones tenga en cuenta todos los motivos para exceptuar esta restricción que recoge el reglamento en su Anexo V.

Por lo demás, los miembros de FIAB deberán tener presentes las exigencias del reglamento en cuanto a limitar los envases superfluos y las restricciones que se introducen con el Anexo V y que pueden afectar a sus productos (envases colectivos de plástico de un solo uso, envases de plástico de un solo uso para salsas, condimentos, etc.) o con la revisión de la Directiva SUP (anillas multipaquete).

V. REUTILIZACIÓN

A) Concepto de reutilización

De acuerdo con el Reglamento Europeo de Envases (artículo 11) se consideran envases reutilizables los introducidos en el mercado a partir de su entrada en vigor (11 de febrero de 2025) si cumplen con los siguientes requisitos:

- Ser concebidos, diseñados e introducidos en el mercado con el objetivo de ser reutilizados en múltiples ocasiones.
- Que puedan realizar tantas rotaciones como sea posible en condiciones normales de uso; mediante acto delegado, antes del 12 de febrero de 2027), se definirá el número mínimo de rotaciones para considera un envase reutilizable.
- Que puedan ser vaciados o descargados sin sufrir daños de forma que impida su funcionamiento y reutilización posterior.
- Que puedan ser vaciados, descargados, rellenados o recargados manteniendo la calidad y seguridad de producto envasado.
- Que puedan ser reacondicionados preservando su capacidad de ejercer la función previa.
- Que permitan la colocación de etiquetado e información sobre las propiedades del producto y envases.
- Que puedan ser vaciados, descargados, rellenados o recargados sin riesgo para la salud y seguridad de los responsables de dichos procesos.
- Que cumplan los requisitos de envases reciclables del artículo 6, de modo que puedan reciclarse cuando se conviertan en residuos (esto es, el hecho de ser reutilizables no les exime de la obligación de ser reciclables).

En España, el Real Decreto no es tan exhaustivo al definir los envases reutilizables. Se limita a establecer (artículo 2.º) el envase reutilizable como aquel *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*. El reglamento, por tanto, aporta una definición coherente con la del real decreto, pero más detallada y precisa.

B) Medidas de reutilización y rellenado

i) Reutilización

En España, en virtud del artículo 9 del Real Decreto, las Administraciones Públicas han de establecer medidas para favorecer la reutilización de los envases. Como medidas concretas se prevé:

- En los establecimientos de alimentación que vendan alimentos y bebidas a granel, se deben aceptar los recipientes reutilizables, así como deber de información al consumidor final sobre las condiciones de limpieza e idoneidad de los recipientes reutilizables, pudiendo negarse el uso de estos si no cumplen con los requisitos de higiene.
- En comercios de superficie útil para la exposición y venta al público igual o superior a 300 metros cuadrados deberán asegurar la disponibilidad de envases reutilizables para el consumidor final, de forma gratuita o a través del cobro de un precio.
- Los comercios minoristas tendrán obligaciones en relación con la disponibilidad de un determinado número de referencias de envases de bebidas reutilizables (de acuerdo con un calendario de introducción paulatina en función de su tamaño).

Por otro lado, el artículo 46 del Real Decreto requiere de forma obligatoria, a los productores de productos que introduzcan en el mercado envases reutilizables, que establezcan un sistema de depósito, devolución y retorno para envases reutilizables con el fin de garantizar su recuperación a través de toda la cadena de distribución, incluido el consumidor o usuario final, y de organizar y financiar la gestión de los residuos de envases reutilizables. Se deberá, por lo tanto, cobrar a los clientes una cantidad por cada unidad de envase objeto de transacción, así como aceptar la devolución o retorno de los envases usados, devolviendo la misma cantidad cobrada en depósito, salvo que hayan perdido su funcionalidad.

En la misma línea, el Reglamento Europeo de Envases, en el artículo 26, considera que los operadores económicos que comercialicen por primera vez un envase reutilizable en un Estado Miembro deberán asegurar que haya un sistema de reutilización para dichos envases, incluyendo un incentivo para garantizar la recogida.

En virtud del artículo siguiente, los operadores que utilicen envases reutilizables participarán en sistemas de reutilización que cumplan con los requisitos del Anexo VI, Parte A. El anexo recoge tanto los requisitos generales como los específicos para todos los sistemas de reutilización, que tendrán una estructura de gobernanza claramente definida, que garanticen alcanzarse los objetivos y las condiciones justas para todos los usuarios, así como una rotación mínima de los envases reutilizables y las normas que definen el funcionamiento y uso de los envases. Se recogen, también, requisitos específicos tanto para sistemas de circuito cerrado como para los de circuito abierto.

Por su parte, el artículo 51 requiere a los EEMM que fomenten el establecimiento de sistemas de reutilización de los envases con incentivos suficientes para el retorno de sistemas de rellenado, pudiendo incluir sistemas de depósito, devolución y retorno, incentivos económicos (cobrando el uso de envases de un solo uso) o la obligación de comercializar en envases dentro de un sistema de reutilización y rellenado.

A grandes rasgos puede decirse que la sujeción de los envases reutilizables a un SDDR, como contempla el real decreto, resulta coherente con lo exigido por el reglamento, pero habrá que adaptar la regulación nacional para acomodarla a las exigencias concretas del Anexo VI, parte A, del Reglamento de Envases.

A su vez, deberán reacondicionar los envases de conformidad con el Anexo VI, Parte B, antes de ofrecerlos para que los vuelvan a utilizar los usuarios finales. Podrán designar a un tercero para hacerse cargo de uno o varios sistemas de reutilización mutualizados y en ese caso, las obligaciones establecidas en el presente artículo correrán a cargo del tercero en su nombre. Sin embargo, los envases reutilizables que estén sujetos a sistemas de circuito cerrado deberán retornar los envases a los puntos de recogida determinados.

En lo correspondiente al sector de la comida y bebida, el artículo 33 del Reglamento recoge la obligación de oferta de reutilización concreta y específica para el sector. A más tardar el 12 de febrero de 2028, los distribuidores finales que desempeñen su actividad empresarial en el sector de hostelería y la restauración (canal HORECA) y que comercialicen en envases para llevar, bebidas frías o calientes o comidas preparadas darán a los consumidores la opción de obtener los productos en envases reutilizables dentro de un sistema de reutilización. Se informará a los consumidores en el punto de venta y no podrán ofrecerse a un precio más alto ni en condiciones

menos favorables. A partir de 2030, los distribuidores finales ofrecerán el 10 % de los productos en venta en un formato de envase reutilizable.

Estas obligaciones concretas del reglamento, centradas en el canal HORECA, son novedosas para el marco jurídico español, y vendrían a sumarse a las que prevé el real decreto, como hemos visto, más bien centradas en los comercios. El reglamento no impediría el mantenimiento de estas últimas; de hecho, algunas previsiones del artículo 29, implícitamente, las ampararían, como veremos.

ii) Obligaciones de rellenado.

Una importante novedad que regula el Reglamento Europeo de Envases corresponde a las obligaciones de rellenado descritas en el artículo 28. En la normativa española las medidas para promover el rellenado se encuentran entre las disposiciones relativas a la reutilización, como hemos visto en relación con la obligación de aceptar envases reutilizables del consumidor en los establecimientos con venta a granel (artículo 9).

El Reglamento de Envases exige que, a partir del 1 de enero de 2030, los distribuidores finales con una superficie de venta superior a 400 m² dediquen el 10 % de dicha superficie de venta a puestos de rellenado para productos alimentarios y no alimentarios.

Además, establece que los operadores económicos que ofrezcan la posibilidad de adquirir productos mediante rellenado informarán a los usuarios finales de los tipos de recipientes que podrán adquirir para los productos ofrecidos mediante rellenado, las normas de higiene para el rellenado, la responsabilidad del usuario final en relación con la salud y la seguridad. Se actualizarán periódicamente y estarán expuestas de forma clara en los locales o bien se proporcionará a los usuarios finales por otros medios. Los puestos de rellenado deberán cumplir con los determinados requisitos (establecidos en el Anexo VI, parte C).

Los operadores económicos podrán negarse a rellenar un recipiente proporcionado por el usuario final si no cumple las normas de rellenado (adecuación, higiene) comunicadas por el operador.

En canal HORECA, a partir de febrero del 27, cuando se comercialicen envases para llevar bebidas frías o calientes o comidas preparadas, deberá ofrecerse un sistema para

que los clientes puedan llevar su recipiente. Los distribuidores finales no podrán ofrecer los productos a un coste superior ni en condiciones menos favorables.

Las medidas del reglamento suponen, por tanto, un impulso a la reutilización y el rellenado, regulándolo con más detalle que el real decreto español. La norma española tendrá que adecuarse a este régimen, pero las obligaciones establecidas hoy por hoy por el real decreto podrían ser compatibles con lo que exige el reglamento.

C) Objetivos de reutilización

Los objetivos de reutilización establecidos por el Reglamento Europeo de Envases, recogidos en el artículo 29, resultarán de aplicación a los envases de transporte, venta, colectivos y bebidas, a diferencia de la normativa española que establece objetivos diferenciados para envases domésticos (y, entre estos, los de bebidas), comerciales e industriales.

Los objetivos que establece el reglamento son los siguientes:

- 1) A partir del 1 de enero de 2030, los operadores económicos que empleen **envases de transporte o envases de venta** utilizados para transportar productos, dentro del territorio de la Unión, en forma de palés, cajas de plástico plegables, cajas de almacenamiento de plástico, y cubos, entre otros, velarán porque al menos un total del 40% de dichos envases sean reutilizables dentro de un sistema de reutilización. El porcentaje aumentará al 70% en 2040.

No obstante, a partir del 1 de enero de 2030, y como excepción a lo anteriormente, deberán ser reutilizables en todo caso:

- los envases de transporte o envases de venta utilizados por un operador para transportar productos entre diferentes emplazamientos en los que el operador lleve a cabo su actividad o con los emplazamientos de cualquier otra empresa vinculada o empresa asociada.
- los envases de transporte o envases de venta utilizados por un operador para transportar productos para suministrar a otro operador económico dentro del mismo Estado miembro.

Sin embargo, no resultarán de aplicación dichas obligaciones a los envases de transporte ni a los envases de venta con un formato flexible utilizado para el transporte que estén en contacto directo con alimentos y piensos ni las cajas de cartón.

- 2) A partir del 1 de enero de 2030, los operadores económicos deberán garantizar que al menos el 10 % de los **envases colectivos** (excepto los de cartón) utilizados para **almacenamiento o distribución** sean reutilizables dentro de un sistema de reutilización. Esta proporción aumentará al 25 % en 2040.
- 3) También para 2030, los distribuidores finales (con más de 100 m² de superficie de ventas – artículo 29.1) que vendan **bebidas alcohólicas o no alcohólicas** en envases de venta deberán asegurar que al menos el 10 % (y el 40 % en 2040) de esos productos se comercialicen en envases reutilizables dentro de un sistema de reutilización. Se excluyen de estas obligaciones determinadas bebidas perecederas, productos lácteos, vinos y bebidas espirituosas. A estos efectos, los distribuidores deberán recoger gratuitamente los envases reutilizables que comercialicen.

Se permite que los distribuidores se agrupen, en determinados casos, para cumplir colectivamente los objetivos.

Conviene apuntar que mientras que los objetivos a 2030 se configuran como obligatorios, los objetivos a 2040 se plantean como aspiracionales, en virtud de la redacción dada por la norma.

Debe mencionarse asimismo que, en materia de reutilización, el reglamento abre la posibilidad de que los EEMM puedan establecer especificidades, tanto dando mayor flexibilidad a los operadores económicos (artículo 29.12, posibilidad de que los distribuidores se agrupen para cumplir los objetivos; 29.14, posible exención por cinco años de los objetivos si se cumplen ciertas condiciones) como extendiendo las obligaciones (29.15, incremento de objetivos mínimos a operadores que los superen; 29.16, establecimiento de objetivos para bebidas en principio excluidas).

Con respecto a España, el Real Decreto establece en el artículo 8 los objetivos de reutilización detallados para envases de bebidas, si bien con carácter aspiracional. Concretamente se establece que “se avanzará para” lograr los siguientes objetivos:

- En el sector de la hostelería y la restauración (canal HORECA):
 - Aguas: 30% (2025), 40% (2030), 50% (2035)
 - Cerveza: 80% (2025), 85% (2030), 90% (2035)
 - Refrescos: 60% (2025), 70% (2030), 80% (2035)
 - Otras: 20% (2025), 25% (2030), 30% (2035)
- En canal doméstico, para estas mismas bebidas, al menos el 10 % del volumen puesto en el mercado en 2030, expresado en hectolitros, deberá ser en envases reutilizables.
- Para los envases domésticos, en general, los objetivos son del 5 % en 2030 y del 10 % en 2035.
- Para envases comerciales e industriales, el 20 % en 2030 y del 30 % en 2035.

Los objetivos nacionales del Real Decreto deberán ser revisados y actualizados, previsiblemente, de conformidad con los previstos en el Reglamento Europeo de Envases, si bien nada obstaría a que se establecieran objetivos aspiracionales, como los existentes, más ambiciosos o incluso, como hemos visto, extendiendo los objetivos del reglamento a otras bebidas o incrementándolos para determinados operadores.

Por otra parte, el reglamento es más preciso en algunos aspectos. Establece obligaciones firmes que recaen directamente sobre los operadores económicos, lo que obligará a la norma nacional a concretarlas. En algunos casos (envases de transporte) los objetivos son muy ambiciosos, y no se ha descartado abrir una reflexión a nivel europeo en torno a los mismos.

Implicaciones para FIAB

El reglamento y el real decreto coinciden en su interés en impulsar la reutilización. No obstante, las novedades introducidas a este respecto por la norma comunitaria obligarán a adaptar el marco nacional.

Significativamente, en cuanto a las medidas de reutilización, el reglamento se centra más en sector HORECA, por lo que es de esperar que con el nuevo real decreto se

incorporen previsiones en este ámbito. Como hemos visto, el reglamento ampararía también las medidas ya introducidas por la normativa española, más bien orientadas a la distribución. Sin embargo, la revisión del real decreto puede quizá abrir la puerta a reconsiderar algunas de esas medidas, en particular aquellas con mayor impacto para los miembros de FIAB, como la obligación de que los establecimientos cuenten con un determinado número de referencias reutilizables.

Son significativos también los objetivos de reutilización, en especial en ámbitos como el del transporte. La normativa española deberá alinearse con la comunitaria a este respecto. Esto tendrá especial incidencia en el caso de los envases de bebidas, donde, pese a su naturaleza aspiracional, el real decreto era más detallado y exigente. A fin de evitar confusión y contar con un marco de actuación homogéneo en la UE, cabría reclamar que los objetivos de reutilización se ajustaran a los del reglamento, tanto en cifras como en productos exceptuados. Aunque el reglamento permite a los EEMM introducir objetivos más exigentes para algunos operadores en determinados supuestos y extenderlos a bebidas exceptuadas, desde FIAB podría valorarse defender que el futuro real decreto no vaya más allá de lo que exige la norma europea.

El reglamento permite a los EEMM ciertas flexibilidades para el cumplimiento de los objetivos que benefician, fundamentalmente, a los distribuidores (apartados 11 y 12 del artículo 29). No obstante, en la medida en que facilitar el cumplimiento de los objetivos de reutilización puede tener un impacto indirecto en los asociados de FIAB, convendría solicitar que estas flexibilidades se incorporaran a la futura norma española.

Por otro lado, conviene llamar la atención sobre el hecho de que el artículo 29.14 permite a los EEMM eximir a los operadores económicos, durante cinco años, de cumplir con las obligaciones de reutilización si se cumplen determinadas condiciones, pero no parece que España esté en disposición de alcanzarlas.

En cuanto a la articulación de los sistemas de reutilización, el Anexo VI del reglamento introduce una serie de exigencias que deberán incorporarse al real decreto español. La norma española podría optar por mantener el SDDR como vehículo fundamental para organizar los sistemas de reutilización, pero cabría también apostar por revisar este planteamiento y otras fórmulas, o admitir más de

una. En todo caso, si se mantiene la vía del SDDR, habrá que revisar la regulación para que se ajuste a lo exigido por el Anexo VI. A este respecto, para FIAB y sus asociados será relevante que el papel que se asigne a los envasadores en la gobernanza y el reparto de esfuerzos/cotes de funcionamiento de los sistemas sea equitativo.

VI. RECICLADO. OBJETIVOS.

Los objetivos de reciclado recogidos en el artículo 52 del Reglamento Europeo de Envases coinciden plenamente con los previstos en el artículo 10 del real decreto, y que son los recogidos en la siguiente tabla:

Año	Total (todos los envases)	Plástico	Madera	Metales ferrosos	Aluminio	Vidrio	Papel / cartón
2025	65%	50%	25%	70%	50%	70%	75%
2030	70%	55%	30%	80%	60%	75%	85%

Cabe apuntar que el artículo 52 del Reglamento Europeo de Envases introduce ciertas flexibilidades a la hora de alcanzar los objetivos, flexibilidades de las que se pueden beneficiar, en determinados casos, los EEMM. Así, permite aplazar el cumplimiento de los objetivos hasta cinco años, siempre que se cumplan ciertas condiciones. Además, prevé una revisión de los objetivos en el año 2032.

El reglamento, por otro lado, recoge las normas de cálculo del logro de los objetivos en el artículo 53, aspecto en el que el artículo 10 del Real Decreto de Envases remite, en su apartado 6, a uno de sus anexos y a la normativa de la Unión Europea, por lo que tampoco parece que, en este punto existan divergencias fundamentales. En este contexto, el artículo 53 aborda específicamente la medición y trazabilidad de los objetivos de reciclaje: define criterios técnicos precisos, como el uso del peso neto, el punto exacto de medición y la necesidad de controles de calidad, para garantizar que los datos sobre reciclaje sean confiables y verificables. Además, excluye de forma explícita la valorización energética como parte del reciclaje.

Por último, el artículo 54 permite la reducción de los objetivos de reciclaje hasta en cinco puntos porcentuales cuando se demuestra que se están fomentando los envases reutilizables. Este mecanismo no reemplaza los objetivos, sino que los ajusta, lo que incentiva políticas complementarias como la reutilización.

En definitiva, la convergencia normativa entre el Real Decreto español y el Reglamento Europeo de Envases es clara en materia de objetivos de reciclaje, por lo que los ajustes de la norma española en esta materia deberían ser, en su caso, de escasa o nula relevancia.

Implicaciones para FIAB

En materia de objetivos de reciclaje no hay grandes cambios, y estos se establecen directamente sobre los EEMM, no sobre los operadores económicos. No obstante, su consecución exigirá a los EEMM adoptar medidas cada vez más exigentes que, previsiblemente, se dirigirán a los productores a través de la regulación de la RAP.

En todo caso, en la determinación de los objetivos de reciclaje es esperable que el futuro real decreto mantenga la normativa nacional alineada con la europea.

VII. OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES

A) Responsabilidad ampliada del productor

El Reglamento dedica apenas cuatro artículos (44 a 47) a la regulación de la RAP, uno de ellos dedicado al “Registro de productores”. En general, se trata de un ámbito en el que la norma no difiere en aspectos sustanciales de lo previsto en el Real Decreto de Envases y que sigue dejando a los EEMM cierto margen de actuación. Quizá las principales novedades en este ámbito pueden venir de aspectos como las diferencias en el concepto de productor o la no diferenciación, en el reglamento, entre envases domésticos, comerciales e industriales.

i) Registro de productores.

El Reglamento de Envases establece, en el artículo 44, la obligación de crear un **Registro nacional de Productores de envases** en el que deberán inscribirse los productores que comercialicen productos por primera vez en un Estado miembro. Esta figura no es extraña a nuestro Derecho, pues el artículo 14 del Real Decreto de Envases establece también una sección de envases en el Registro de Productores de Producto, y exige, en su artículo 15, que se inscriban en el mismo los productores de envases o sus representantes autorizados.

Como ocurre en el real decreto español (artículo 16), el reglamento exige a los productores que reporten los envases puestos en el mercado a través del registro. No obstante, el reglamento prevé que esta obligación puedan cumplirla no solo el productor o el representante autorizado a efectos de la RAP, sino también la organización competente en materia de responsabilidad del productor (el SCRAP), si lo permite el Derecho nacional, algo que no ocurre en España. El reglamento precisa la información a facilitar en su anexo IX y da de plazo hasta el 1 de junio de cada año (a diferencia del real decreto, que establece el plazo máximo en el 31 de marzo). Se prevén obligaciones simplificadas para los pequeños productores (menos de 10 toneladas/año), aunque los EEMM tienen la posibilidad de establecer un umbral máximo inferior. En España se prevé un umbral de 15 toneladas para la declaración simplificada, que habrá que revisar.

El Reglamento habilita la posibilidad de que los Estados miembros puedan exigir que la información proporcionada sea auditada y certificada por auditores independientes bajo la supervisión de las autoridades competentes, algo que, hoy por hoy, no contempla el real decreto español. A su vez, la autoridad competente responsable del registro puede también cobrar a los productores tasas proporcionadas y basadas en los costes por la tramitación de las solicitudes de registro, circunstancia que tampoco se da en España.

A la vista de lo anterior, la normativa española ya contempla un registro de características muy parecidas a las exigidas por el reglamento. Será necesario, no obstante, alinear plenamente la regulación del mismo con lo requerido por el reglamento.

ii) Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP).

En lo relativo a la RAP el Reglamento Europeo de Envases (artículo 45) prevé que los productores sean los responsables de la gestión de los envases que introducen en el mercado por primera vez en un Estado miembro.

En líneas generales, el Real Decreto y el Reglamento Europeo de Envases coinciden en muchos aspectos del régimen de responsabilidad ampliada. Concretamente, se prevén en ambos casos que los productores deberán asumir la RAP y las obligaciones que de ello derivan.

Por otro lado, los costes de la RAP se definen en la Directiva 2008/98/CE (Directiva Marco de Residuos), si bien a los mismos se suman, de acuerdo con el Reglamento Europeo de Envases, los **costes de etiquetado** de los recipientes de recogida de residuos (contenedores) y los **costes de estudios** sobre composición de residuos municipales mezclados.

No parece que, en este punto, sea necesario introducir grandes cambios en la normativa española. Así, de los artículos 21 y 23 del Real Decreto se puede concluir que los productores, a nivel nacional, deben cubrir también, con sus contribuciones, dichos gastos, puesto que deben hacerse cargo de todos los costes de gestión de los residuos de envases, incluidos los correspondientes a la infraestructura necesaria para ello.

Se prevé que los productores ubicados en otros EEMM o en terceros países cumplan con la RAP a través de representantes autorizados, como contempla ya el real decreto.

Tanto los prestadores de servicios en línea como los prestadores de servicios logísticos deben comprobar la veracidad de la información de los productores, así como una obtener una autocertificación del cumplimiento de la RAP, y pueden suspender servicios si hay incumplimientos.

iii) Sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

A nivel nacional, en los artículos 19 y siguientes del real decreto se regulan los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. El artículo 19 versa sobre los sistemas individuales de responsabilidad ampliada del productor (SIRAP) y el artículo 20 los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP).

El artículo 46 del Reglamento Europeo de Envases permite también el cumplimiento de la RAP de manera individual por los productores o que encomiende el cumplimiento de las obligaciones a una “organización competente en materia de responsabilidad del productor. Estas, deberán cubrir el territorio nacional, ser supervisadas por una organización autorizada o tercero independiente, garantizar la confidencialidad de los datos y publicar anualmente información sobre volúmenes comercializados, valorizados y reciclados. El Estado deberá designar a una autoridad o a un tercero independiente para supervisar que estas organizaciones trabajen de manera coordinada.

A la luz de lo anterior, puede considerarse que el régimen de SIRAP y SCRAP previsto en España responde a las obligaciones recogidas en el artículo 46 del Reglamento, sin que sean necesarios grandes cambios.

El artículo 47 del Reglamento Europeo prevé la solicitud de autorización para cumplir con la RAP, tanto para productores individuales como para organizaciones de RAP. En el real decreto, dicha autorización no se prevé para los SIRAPs, que solo requieren de comunicación previa, por lo que previsiblemente habrá que adaptar la normativa española en este extremo. Por lo demás, se contempla la figura de la fianza en términos análogos a los del real decreto.

En definitiva, la regulación de la RAP en el reglamento es relativamente sucinta y alineada con lo que ya contempla el real decreto español: registro de productores,

posibilidad de cumplimiento individual o a través de organizaciones, financiación de los costes de gestión... No parece, pues que en materia de RAP el reglamento vaya a suponer muchas novedades.

Hay que recordar, no obstante, los cambios introducidos en el concepto de productor, que comportarán que deban hacer frente a la RAP (y unirse a los SCRAPs) determinados fabricantes o importadores de envases. Y hay que tener en cuenta también que el reglamento no diferencia entre envases domésticos, comerciales e industriales. Este último aspecto podría abrir la puerta a una revisión de la normativa nacional, que, como sabemos, diferencia tres regímenes de RAP (muy semejantes, pero con alguna singularidad), uno para cada categoría de envases. Sin embargo, el legislador nacional podría optar por seguir manteniendo las tres categorías de envases diferenciadas, y las particularidades de la RAP para cada una de ellas, en la medida en que la gestión de sus residuos no siempre es similar.

B) Sistema de depósito, devolución y retorno

Como es conocido, el Real Decreto de Envases regula, en su artículo 47, un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) para ciertas categorías de envases: envases de bebidas de un solo uso de menos de tres litros de plástico, metal y cartón para aguas minerales, zumos, néctares, bebidas energéticas, refrescos y bebidas alcohólicas. En España, el SDDR debe implantarse en un plazo de dos años si no se cumple con los objetivos de recogida separada de botellas de plástico previstos en el artículo 59.2 de la Ley de Residuos. No habiéndose cumplido los objetivos para 2023, a fecha de elaboración de este informe se ha puesto ya en marcha la implantación de un SDDR en España.

El artículo 50 del Reglamento Europeo de Envases contempla también, de modo en buena medida similar, la implantación de un SDDR para envases de bebidas si no se alcanzan determinados objetivos. El reglamento parte de la obligación de establecer una medida de este tipo a partir de enero de 2029 con el fin de garantizar la recogida separada del 90% en peso, por año, de los envases comercializados por primera vez de botellas de bebidas de plástico de un solo uso y de recipientes de metal para bebidas de un solo uso, ambas con capacidad de hasta 3L. No obstante, los EEMM no estarán obligados a implantar un SDDR si alcanzan un índice de recogida separada de los

envases mencionados igual o superior al 80% en 2026 y notifican a la Comisión Europea su solicitud de exención junto con un plan de acción para garantizar el objetivo de recogida separada en 2029.

De acuerdo con el reglamento, y como ocurre en el real decreto español, el SDDR requerirá cobrar un depósito al vender el producto que resulte adecuado para alcanzar los objetivos ambientales.

Se establece como excepción al cobro de un depósito, a los operadores económicos del sector de la hostelería y la restauración (canal HORECA) cuando el envase sujeto a depósito se abra en el local, se consuma en el local y una vez vacío, se retorne en el mismo.

A diferencia del real decreto, en cuanto a materiales, el SDDR se circunscribe a envases de plástico y metal. No obstante, el reglamento apunta a que los EEMM “se esforzarán” por establecer y mantener SDDR para botellas de bebidas de vidrio de un solo uso y cartones de bebidas. Por tanto, el modelo previsto en el real decreto tendría encaje en el reglamento.

Por otro lado, en cuanto a bebidas afectadas, el reglamento exceptúa los productos vitivinícolas aromatizados y similares y otras bebidas fermentadas, las bebidas espirituosas a base de alcohol y la leche y productos lácteos, exclusiones, salvo la relativa a los lácteos, no previstas en el real decreto. No obstante, el apartado 9 del artículo 50 abre la puerta a que los EEMM puedan no aplicar estas excepciones, en todo o en parte. Además, los EEMM pueden excluirse los envases menores a 0,1 litros si no es viable técnicamente incluirlos.

Por último, el anexo X recoge las particularidades que han de regir en el SDDR, incluida su gobernanza. Singularmente, la obligación de implantar el SDDR no recae específicamente en los productores, sino que queda un tanto abierta, y se exige, eso sí, que en el sistema puedan participar todos los operadores económicos que comercialicen envases afectados. El real decreto, sin embargo, impone la obligación a los productores y la articula a través de los sistemas de RAP. En ambos casos, de cualquier modo, la organización que se encargue de gestionar el sistema deberá carecer de ánimo de lucro.

En definitiva, el Real Decreto de Envases y el Reglamento Europeo se encuentran, en líneas generales, alineados en materia de SDDR. Aunque existen ciertas diferencias, el reglamento introduce flexibilidades que permitirían mantener un modelo muy similar al previsto en el real decreto. Cabe preguntarse, no obstante, si con la revisión de la norma española cabría retrasar la fecha de implementación a l 1 de enero de 2029 y replantear ligeramente el alcance en cuanto a tipología de bebidas y envases.

C) Obligaciones de otros operadores económicos

El Reglamento Europeo de Envases, en el Capítulo IV, artículos 15 y siguientes establece obligaciones de carácter general a los operadores económicos, definidos previamente en su artículo 3. A este respecto, el real decreto, regula, en el marco de la RAP, además de las obligaciones de los productores, las de distribuidores y poseedores finales de residuos de envases, muy orientadas a garantizar una adecuada gestión de estos. En este sentido, es previsible que el futuro real decreto mantenga obligaciones de esta naturaleza.

El reglamento europeo, por su parte, va más enfocado a asegurar que los distintos operadores económicos garantizan el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad de los envases. Previsiblemente, la futura norma nacional deberá introducir precisiones en este sentido.

i) Obligaciones a los fabricantes de envases.

El Artículo 15 establece las obligaciones de los **fabricantes de envases**, quienes solo podrán introducir en el mercado productos que cumplan con los requisitos técnicos y de sostenibilidad establecidos en los artículos 5 a 12 del Reglamento. Se define al fabricante como *toda persona física o jurídica que fabrique envases o productos envasados, así como quien encargue el diseño o fabricación de envases o productos envasados bajo su propia nombre o marca.*

Es importante, pues, tener en cuenta que el concepto (y las obligaciones asociadas a esta figura) se extienden no solo a los fabricantes de envases, sino también a lo que en el derecho español conocemos como envasadores (incluida la industria alimentaria).

Antes de su comercialización, los fabricantes deben realizar una evaluación de conformidad (art.38), elaborar la documentación técnica correspondiente (anexo VII)

y emitir una declaración UE de conformidad (art. 39). La documentación debe conservarse durante cinco años en el caso de envases de un solo uso y diez años para los reutilizables.

Además, se exige que los fabricantes mantengan la trazabilidad del producto, indiquen claramente su identidad y datos de contacto en el envase o a través de un soporte digital, y garanticen la claridad y legibilidad de toda la información. Si se detecta que un envase no cumple con la normativa, deben adoptar medidas correctoras, incluida su retirada o recuperación, e informar a las autoridades competentes.

Se exime de algunas obligaciones a los envases reutilizables introducidos antes del 11 de febrero de 2025 y a ciertos envases sanitarios a medida. También se prevé que, en algunos casos, el proveedor del envase pueda ser considerado como fabricante.

ii) Obligaciones de los proveedores de envases o materiales de envase.

El artículo 16 del Reglamento Europeo de Envases impone a los proveedores de envases o materiales de envase, entendidos como *toda persona física o jurídica que suministre envases o material de envases a un fabricante*, la obligación de suministrar al fabricante toda la información técnica necesaria para demostrar la conformidad del producto, en soporte papel o digital, especialmente en el caso de envases plásticos destinados al contacto alimentario. Esta figura no está prevista en el real decreto, por lo que estas exigencias resultan novedosas.

iii) Representantes autorizados.

El artículo 17 regula la figura del representante autorizado, que puede ser designado por el fabricante mediante mandato escrito. El representante autorizado es definido en el Reglamento como; *toda persona física o jurídica establecida en la Unión que ha recibido un mandato escrito del fabricante para actuar en nombre de dicho fabricante en relación con tareas específicas relacionadas en virtud del presente Reglamento.*

Este representante podrá conservar la documentación técnica, colaborar con las autoridades competentes y proporcionar información en caso de requerimiento, aunque no puede asumir la elaboración de dicha documentación ni garantizar la conformidad técnica.

La figura del representante autorizado es habitual en el derecho español, pero vinculada al cumplimiento de las obligaciones de la RAP y no tanto a este tipo de aspectos, por lo que , de nuevo, nos encontramos con una novedad del reglamento europeo.

iv) Obligaciones de los importadores.

El artículo 18 recoge las obligaciones de los importadores (*toda persona física o jurídica establecida en la Unión que introduce en el mercado un envase desde un tercer país*).

Deben asegurarse de que los envases que introducen en el mercado cumplen con todos los requisitos aplicables, incluyendo verificar la conformidad del fabricante, garantizar el etiquetado, conservar la documentación técnica y cooperar con las autoridades nacionales en caso de irregularidades. También deben asegurar que el transporte y almacenamiento del envase no comprometan su conformidad, y mantener la trazabilidad y la disponibilidad de la documentación durante el mismo periodo que los fabricantes.

En el real decreto, el importador de productos envasados es considerado productor. Aquí, aunque también es el caso, las obligaciones de los importadores (no solo de productos envasados, sino también de envases), se extienden a lo relativo a asegurar el cumplimiento de la normativa por los envases.

v) Obligaciones de los distribuidores.

El artículo 19 establece que los distribuidores deben actuar con diligencia al comercializar envases, asegurándose de que estos cumplan con los requisitos del reglamento. Los distribuidores son aquellos *agentes de la cadena de suministro, distinta del fabricante o el importador, que comercializa un envase*.

Deben verificar que el productor esté inscrito en el registro correspondiente (art. 44), que el envase esté debidamente etiquetado (art. 12), y que el fabricante e importador hayan cumplido con sus obligaciones (art. 15 y 18).

Si se sospecha que el envase no cumple con los requisitos, el distribuidor no podrá comercializarlo hasta que se corrijan las deficiencias. Además, deben garantizar que

las condiciones de almacenamiento y transporte no afecten la conformidad del envase. Si se detectan envases no conformes ya comercializados, el distribuidor debe asegurar su retirada y notificar a las autoridades. También debe colaborar con estas proporcionando documentación relevante, en formato digital o impreso si lo solicitan.

De nuevo, el reglamento introduce aquí obligaciones para los distribuidores que no contemplaba el real decreto, o no de manera tan explícita.

vi) Obligaciones de los prestadores de servicios logísticos.

Los operadores logísticos deben asegurarse de que las condiciones durante el almacenamiento, manipulación, transporte y expedición de los envases (vacíos o con producto) no comprometan su conformidad con los requisitos del Reglamento (arts. 5 a 12).

vii) Identificación de operadores económicos.

Todos los operadores económicos deben poder identificar y proporcionar, si se les solicita, los datos de quienes les han suministrado o a quienes han suministrado envases o productos envasados. Esta trazabilidad debe mantenerse durante cinco años para envases de un solo uso y diez años para reutilizables.

Tendrán la consideración de operador económico, *el fabricante, el proveedor, el importador, el distribuidor, el representante autorizado, el distribuidor final y el prestador de servicios logísticos.*

viii) Obligaciones de los operadores de gestión de residuos de envases.

Estos operadores deben proporcionar anualmente a las autoridades competentes información detallada sobre los residuos de envases (Anexo XII, cuadro 3). Además, deben transmitir dicha información a los productores o a las organizaciones responsables de la responsabilidad ampliada del productor (RAP), dependiendo de si esta se gestiona de forma individual o colectiva. En los casos en que las autoridades públicas gestionen los residuos, podrán establecerse mecanismos para garantizar la transmisión de esta información conforme a la Directiva 2008/98/CE.

En conclusión, el Reglamento Europeo de Envases introduce un marco regulador amplio y exigente que afecta a **todos los agentes de la cadena de valor de los envases**, desde su diseño y fabricación hasta su comercialización, distribución y gestión como residuo. Establece obligaciones específicas para cada tipo de operador económico, imponiendo mayores responsabilidades en términos de sostenibilidad, trazabilidad, documentación técnica y cooperación con las autoridades. Este detallado régimen de obligaciones tendrá que verse reflejado en la normativa española, bien contemplándolo de modo análogo al del reglamento, bien remitiendo al mismo. Sin perjuicio de ello, cabe prever que se mantengan obligaciones de distribuidores o poseedores finales relacionadas con la gestión de los residuos de envases o los envases reutilizables.

Implicaciones para FIAB

En relación con la regulación de la RAP y otras obligaciones, puede apuntarse como principales aspectos:

- El registro de productores debería requerir ajustes menores. El futuro real decreto no debería introducir exigencias adicionales a las básicas establecidas por el reglamento. En particular, no debería exigirse que se auditen los datos reportados ni deberían establecerse tasas por la inscripción.
- En materia de RAP no deberían introducirse grandes cambios derivados del reglamento. Debería seguir permitiéndose el cumplimiento a través de sistemas individuales y colectivos, y los costes que se asumen bajo la RAP no deberían incrementarse. A priori, los SIRAPs deberían pasar de un régimen de comunicación previa a autorización.
- Cabría valorar si conviene mantener la distinción entre RAP de envases domésticos, comerciales e industriales. Es algo que el reglamento no impone, por lo que podría simplificarse el régimen a ese respecto. No obstante, teniendo en cuenta la existencia de realidades diferenciadas en la gestión de unas y otras tipologías de envases, cabría ponderar el interés en mantener la diferenciación.

- Habrá que abordar la incorporación de determinados productores de envases, como productores, a los SCRAPs, pero esto no debería suponer cambios en su regulación y funcionamiento.
- En relación con el SDDR, aunque hay semejanzas obvias con la regulación del real decreto, y pese a que su puesta en marcha en España ya se ha lanzado, convendría valorar la posibilidad de alinearlo plenamente con el reglamento, en especial en cuanto a plazos (2029), sujetos obligados y envases afectados (quizá limitándolo a los necesariamente incluidos por el reglamento: plástico y metal, y excluyendo productos vitivinícolas y espirituosas). También habrá que velar por una gobernanza adecuada que otorgue a los envasadores un papel central en la toma de decisiones.

Aparte de estas cuestiones, y a la luz de la consulta pública previa lanzada por el Ministerio, es previsible que el futuro real decreto entre en detalles en cuanto a la regulación de la RAP de envases, en particular, para abordar cuestiones suscitadas por la existencia de SCRAPs en competencia. A este respecto, desde FIAB podría apostarse por un modelo de RAP que cumpla con los siguientes aspectos

- Una regulación que facilite la competencia (por ejemplo, facilitando la creación y autorización de SCRAPs o el cambio de productores de un SCRAP a otro), pero sin comprometer la calidad en el cumplimiento de las obligaciones de RAP. La competencia no puede ser un fin en si mismo, sino un principio que permita mejorar la gestión de los residuos de envases. Solo deberían autorizarse SCRAPs que cuenten con los medios para asegurar una adecuada gestión de los envases y el cumplimiento de todas las funciones que les atribuye la normativa.
- La coordinación entre SCRAPs es fundamental. Es básico que la Administración aclare las responsabilidades y objetivos que corresponden a cada uno. Deben facilitarse los convenios de ventanilla única y otras formas de colaboración.
- Conviene precisar también las relaciones SCRAPs-AAPP cuando hay más de un SCRAP implicado.

ANEXO

CONSULTA PÚBLICA PREVIA NUEVO REAL DECRETO

A la luz del nuevo Reglamento Europeo sobre envases y residuos de envases analizado en este informe, y con el objetivo de garantizar la plena compatibilidad de la normativa nacional, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha publicado una **consulta pública previa** sobre el proyecto de **nuevo Real Decreto de envases y residuos de envases**, llamado a adaptar el marco jurídico español en materia de envases a la nueva normativa comunitaria.

Se ha **abierto un plazo de un mes** (hasta el 5 de junio de 2025) para que los interesados puedan **formular observaciones y propuestas** sobre los puntos planteados, que se recogen a continuación.

Así, con el fin de adaptar el régimen jurídico de envases al Reglamento Europeo de Envases, el proyecto de real decreto regulará, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Normas armonizadas de **etiquetado de envases**.
- Requisitos sobre la **compostabilidad de los envases**.
- **Restricciones** relativas al uso de determinados formatos de envases.
- **Objetivos y oferta de reutilización**, especialmente en el sector de alimentos y bebidas para llevar.
- Disposiciones generales sobre la **gestión de envases y residuos**, incluyendo:
 - Planes de gestión y programas de prevención.
 - Registro de productores.
 - Responsabilidad ampliada del productor (RAP).
 - Recogida obligatoria.
 - Sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR).
- **Objetivos de reciclado** y medidas para fomentar el reciclaje.
- **Comunicación e intercambio de información**.

- Establecimiento de un **procedimiento de salvaguardia**.

Las observaciones formuladas a lo largo de este informe pueden servir de base para realizar aportaciones a la consulta pública previa en relación con estos aspectos.

No obstante, el Ministerio ha identificado diversas áreas adicionales susceptibles de mejora o desarrollo. Entre ellas se incluyen:

- Mayor **precisión en ciertas definiciones** (por ejemplo, envases domésticos, envases comerciales y envases industriales).
- Desarrollo de un **marco de coordinación y regulación entre los sistemas de RAP**, especialmente en lo relativo a la competencia.
- Regulación de determinadas actividades de los **SCRAPs**, como la implementación de una **ventanilla única**.
- **Aclaraciones sobre la información en las facturas** y la posibilidad de su repercusión al cliente.
- Determinación del modelo de **recogida** por la entidad local (en función de la participación del SCRAP);
- Aclaraciones sobre los **costes en materia de recogida y tratamiento** de los residuos de envases recuperados de la **fracción resto**;
- Mejorar la trazabilidad y la detección del **fraude**;
- Flexibilizar la posibilidad de **cambio de SCRAP** de los productores para dinamizar la competencia entre SCRAPs, etc.

La mayor parte de estas cuestiones, si no todas, tienen que ver con la regulación de la RAP, aspecto en el que el reglamento incide en menor medida, y parecen guardar relación, más bien, con la experiencia de estos dos años y medio de aplicación del Real Decreto 1055/2022. De los aspectos a abordar parece deducirse que hay intención de mantener la diferenciación entre envases domésticos, comerciales e industriales (y sistemas de RAP separados) y cierta preocupación por regular con más detalle la actividad de SCRAPs en competencia. En todo caso, no son cuestiones en relación con las cuales el reglamento tenga incidencia relevante.

Junio 2025

