



2 de febrero de 2015¹

Hon. César Hernández Alfonzo
Presidente
Comisión de Agricultura, Recursos Naturales y Asuntos Ambientales
Camara de Representantes
Estado Libre Asociado de Puerto Rico

RE: PROYECTO DE LA CAMARA 2141

Honorable Representante Hernández Alfonzo:

Buenos días. Me llamo José Manuel Torres. Soy miembro del "Puerto Rico Recycling Partnership" ("PRRP"), un grupo de trabajo formado en el año 2010 mediante alianza entre el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Agencia Federal de Protección Ambiental ("EPA") con el propósito de promover la reducción de residuos en la fuente, el compostaje y el reuso y reciclaje de materiales por vía de la colaboración entre entidades gubernamentales, entidades sin fines de lucro, la empresa privada y ciudadanos interesados en el ambiente y el reciclaje.² El PRRP opera con fondos provenientes de una asignación de fondos de la EPA canalizada a través del "Environmental Finance Center" adscrito a "Syracuse University" en el estado de Nueva York.

Invito a la Honorable Comisión y al público en general a que visiten nuestra página de internet (www.prrcycles.org) y descarguen y examinen el documento titulado "Puerto Rico Integrated Solid Waste Management Strategy" el cual expone y resume las distintas estrategias para manejo de residuos que hemos identificado y en las que estamos trabajando.

¹ Este documento es la versión revisada de la ponencia presentada el 2 de febrero de 2015 por José Manuel Torres Urrutia, en representación del Puerto Rico Recycling Partnership ante la Comisión de Agricultura, Recursos Naturales y Asuntos Ambientales de la Camara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

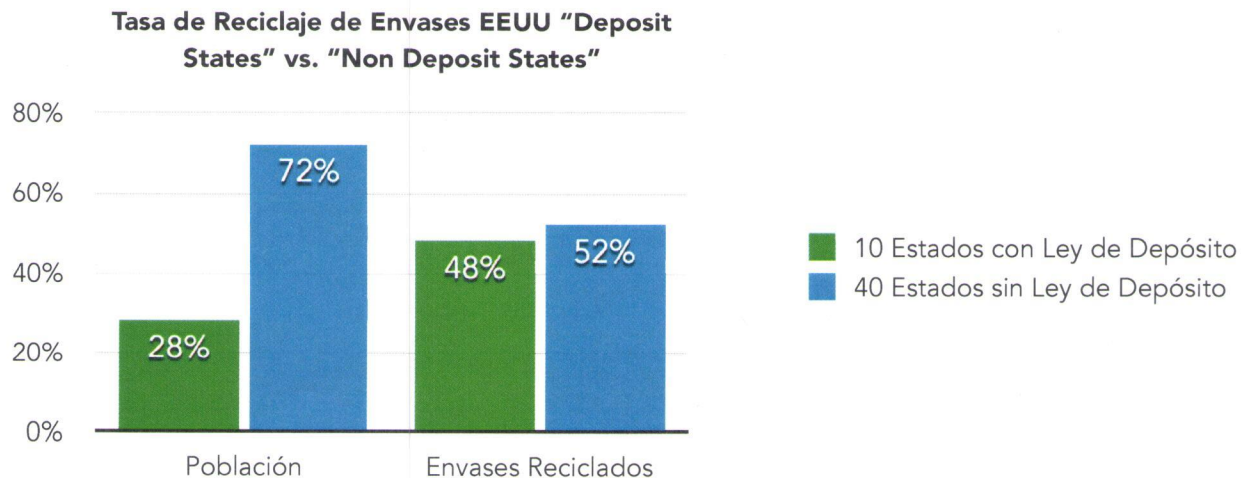
² Incluimos un listado de personas y entidades que han participado en reuniones del Puerto Rico Recycling Partnership. Ver "Anejo #1"

Nuestro objetivo al participar en estas vistas es evaluar, apoyar y endosar iniciativas que sirvan para impulsar el reciclaje como manera de contribuir no solo a un mejor ambiente y a solucionar nuestros retos en materia de manejo de residuos, sino también para apoyar y endosar iniciativas que sirvan para impulsar el reciclaje como industria y participante en el desarrollo económico de la Isla. Nuestros comentarios están enmarcados dentro de un ánimo de crítica y aportación constructiva al proceso legislativo y la implementación de alternativas concretas.

I. Introducción

El "Puerto Rico Recycling Partnership" está organizado alrededor de equipos enfocados en los distintos materiales que componen el cúmulo de residuos que se generan en Puerto Rico. En mi caso, soy parte del equipo que se enfoca en los envases de vidrio, plástico y metal. Como parte de los conceptos y alternativas que hemos estudiado y considerado con el objetivo de aumentar la tasa de reciclaje en Puerto Rico se encuentra la aprobación de una Ley de Reembolso por Reciclaje. La legislación de esta naturaleza ha probado ser -por mucho- la medida más efectiva en aumentar considerablemente la tasa de acopio y reciclaje sobre los envases de un solo uso para bebidas.

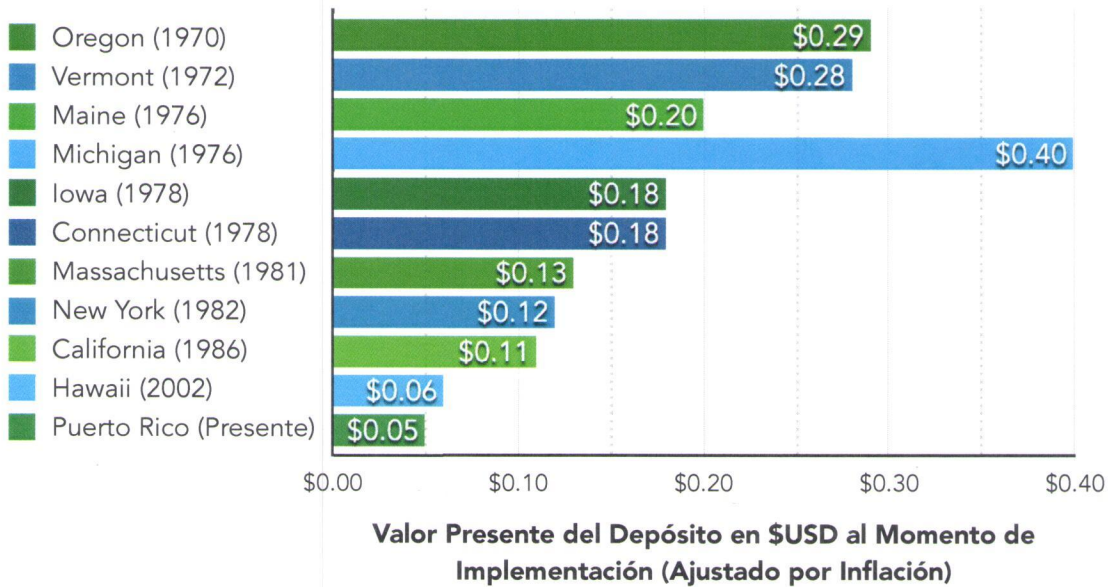
Las estadísticas hablan por sí solas. En aquellas jurisdicciones en que se ha implementado un "bottle bill" las tasas de reciclaje de los envases cubiertos bajo la ley son consistente y considerablemente más altas que las tasas de reciclaje para esos envases en jurisdicciones en las que no existe un "bottle bill". Por ejemplo, para el año 2010 en los Estados Unidos los diez (10) estados con leyes de reembolso por reciclaje obtuvieron tasas de reciclaje entre 70% & 97%. De igual forma para 2010, los 10 estados con leyes de reembolso por reciclaje de envases reciclaron el 48% de los envases que se reciclaron en los Estados Unidos, esto a pesar de sólo constituir el 28% de la población de los Estados Unidos.



La “salsa secreta” que produce estos resultados tan dramáticamente divergentes es el depósito sobre los envases. Tanto es así que en Massachusetts hoy en día se recicla el 80% de las botellas plásticas (PET) de refresco, mientras que sólo se recicla el 23% de las botellas de plástico (PET) de agua y jugo, a pesar de que las botellas son prácticamente idénticas. La única diferencia es que los envases para refrescos están cubiertos en la ley y los envases para agua y jugos no. Esto corresponde a que la ley de Massachusetts data del inicio de la década de los 1980s, cuando prácticamente no existía el agua embotellada para consumo. Al presente, se estima que el agua embotellada representa el 18% de todas las bebidas que se venden en envases y cabe señalar que la categoría de agua embotellada se encuentra en una tendencia ascendente y se proyecta que se mantenga creciendo entre 5% y 6% anualmente.³ La experiencia de Massachusetts provee una valiosa lección que debe tenerse presente al momento de definir los envases a los que aplicarían las disposiciones de una ley de reembolso por reciclaje.



A pesar de que, especialmente en jurisdicciones europeas, algunas leyes de reembolso por reciclaje han fijado el depósito sobre envases en cantidades que sobrepasan los 25 y 30 centavos por envase, las tasas de reciclaje obtenidas y la experiencia en EEUU ha demostrado que, aún décadas luego de su implementación, el depósito de 5 centavos es suficientemente adecuado y efectivo en aumentar considerablemente la tasa de acopio de envases.



³ Bottled water poised to become top US drink Category. Jim Johnson, Plastics News, Feb. 3 2015 www.plasticsnews.com

Con el propósito de poner en justa perspectiva el impacto de la implementación de un sistema de depósito en la Isla, llamo su atención a la gráfica anterior que ilustra el valor presente del depósito al momento de su implementación en las 10 jurisdicciones de EEUU que tienen sistemas de depósito.

De un repaso a la misma, resulta evidente que el impacto de establecer un depósito de 5 centavos sobre envases para bebidas en el año 2015 resulta marcadamente menos oneroso sobre los actores en la cadena de comercio y sobre consumidor⁴ que su implementación para los 1970s. En Julio de 2011, el Departamento de Protección Ambiental de Massachusetts ("MassDEP") publicó un documento titulado "Comparison of Beverage Pricing, Consumer Choice and Redemption System Performance in Massachusetts and Neighboring States". Según el documento, el estudio realizado no reveló evidencia de que la implementación de una ley de reembolso por reciclaje resultaría en un aumento en el precio de las bebidas o en una reducción en opciones de productos para el consumidor.



II. Resumen de Actualidad en Materia de Manejo de Residuos en Puerto Rico & Beneficios de implementar una Ley de Reembolso por Reciclaje de Envases para Bebidas

A. Actualidad Manejo de Residuos en Puerto Rico

Con el propósito de resumir muy someramente lo que percibo es el estado actual del sistema de manejo de residuos en Puerto Rico ofrezco las siguientes frases:

- Pese a tener leyes y reglamentos adecuados vigentes que fomentan y ordenan el reciclaje an nivel municipal y comercial, las autoridades no han sido exitosas en su aplicación, implementación y fiscalización.
- El sistema actual de acopio y manejo de residuos está fragmentado por municipios y fragmentado aún dentro de cada municipio.

⁴ En relación al impacto de la implementación de la ley de depósito del estado de Massachusetts, Donald Dowd, Vicepresidente de Coca-Cola of New England fue citado en la edición del 22 de noviembre de 1989 del Boston Globe expresando "our prices pre-bottle bill and post-bottle bill are virtually the same" ("nuestros precios antes y después de la implementación de la ley de depósito son virtualmente los mismos").

Puerto Rico Recycling Partnership

P. de la C. 2141

Vista Pública

2 de febrero de 2015

- 20 de 27 vertederos no cumplen con los requisitos federales para su operación adecuada y han sido advertidos sobre la probabilidad real de que la Agencia de Protección Ambiental Federal (EPA) ordene su cierre permanente.
- La tasa de reciclaje/desvío ha permanecido estancada por décadas.
- La mayoría de la población no tiene acceso a un sistema consistente, confiable ni **conveniente** para el acopio de material reciclable.
 - El reciclaje se puede dividir en 3 etapas: acopio de material; procesamiento del material; y utilización del material en la re-manufactura de productos
 - Puerto Rico no ha sido exitoso en lograr tan siquiera acopiar el material en una escala suficiente para incentivar y sostener una operación comercial/industrial que sirva para desarrollar la próximas etapas del proceso.

B. Beneficios de Implementar una Ley de Reembolso por Reciclaje de Envases para Bebidas

De igual manera, ofrezco las siguientes frases para mencionar algunos de los beneficios derivados de la adopción e implementación de una ley de reembolso por reciclaje:

- Incentiva y promueve la disposición adecuada de los envases para bebida.
 - Estimamos que actualmente que el valor del material reciclable de envases para bebidas que se desperdicia anualmente se acerca a los 33 millones de dólares.
- Aumento considerable en la tasa de reciclaje de envases (En EEUU el promedio en Estados sin sistemas de reembolso por reciclaje es 24% mientras que en los Estados que tienen una Ley de Reembolso por Reciclaje de envases la tasa promedio ronda por el 81%).
- Acopio de material de mejor calidad y más valor económico en comparación con el material típicamente acopiado por sistemas tradicionales de recogido casa por casa ("curbside") operado por los municipios.
 - La ampliación y modificación de los sistemas de acopio municipales para adaptarse e integrarse a un sistema de depósito sobre envases

para bebidas resultaría en un aumento en ingreso para los municipios suscitado por el aumento en material acopiado y por el cargo por manejo que tendría derecho a recibir por cada envase acopiado.

- Acopiar los envases para bebidas en sistemas de depósito y fuera del sistema de recogido casa por casa también contribuye a que el material acopiado en los sistemas casa por casa (principalmente cartón y papel) sea más limpio, de mejor calidad y mayor valor económico.
 - Este material de mejor calidad (por estar más limpio) se inserta con mayor facilidad a procesos de re-manufactura de envases.⁵
- Crea e instala una infraestructura de acopio que acumula de manera consistente y confiable suficiente material como para motivar a empresas de re-manufactura a operar en Puerto Rico. (Nuevas empresas de capital local o empresas ya establecidas fuera de la Isla).
 - Sección 5 (a) (2) de Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico (Ley #73 de 2008 - según enmendada) provee además créditos contributivos de hasta 35% a negocios exentos por la compra o utilización de productos manufacturados con materiales reciclados.⁶
 - De manera que, por ejemplo, una embotelladora que compre envases re-manufacturados localmente con material reciclable podría ser elegible para beneficiarse este crédito.
 - Reduce notablemente la cantidad de basura tirada ("litter") en nuestras playas, ríos, carreteras, parques y demás espacios públicos - Reduce los costos asociados con la limpieza/recogido de la basura tirada.
 - Desvía material reciclable y valioso de ser desperdiciado en vertederos y aumenta la vida útil de los vertederos. Esto se traduce a un ahorro para los municipios en los costos de acarreo, manejo y disposición de estos materiales. Estimamos el ahorro total en unos \$3.8 millones anualmente.

⁵Según reportado por Guy Crittenden en el artículo "Bottleneck" fechado el 1 de octubre de 2011 en la publicación canadiense Solid Waste & Recycling Magazine, luego de que una compañía embotelladora hubiese invertido cerca de \$USD 45 millones en el año 2008 conjuntamente con United Resource Recovery Corp., LLC para el desarrollo y construcción de una planta de procesamiento de material para utilizarse en la re-manufactura de botellas de PET, en Spartanburg, South Carolina, la embotelladora se vio obligada a cerrar la planta debido a que el material utilizado en el proceso, que provenía exclusivamente de sistemas de recogido casa por casa, resultó estar "contaminado" y de insuficiente calidad para ser incorporado en la re-manufactura de botellas de PET. (www.solidwastemag.com/features/bottleneck/)

⁶Véase Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico. (Ley 73 de 2008) 13 L.P.R.A. 10645.

- Creación de empleos “verdes” locales que no son susceptibles de emigración. Hemos estimado que una ley de reembolso por reciclaje tiene el potencial de crear unos 1,600 empleos netos (directos e indirectos). Esta cifra representa un aumento de 75% en el número de empleos en la industria de reciclaje en relación al número de empleos reportados para la industria en 2007.

En Puerto Rico -considerando las alarmantes realidades en materia de manejo de residuos que ya todos conocemos y que venimos escuchando desde hace décadas- la implementación de una ley de reembolso por reciclaje representa una solución necesaria. *En representación del Puerto Rico Recycling Partnership expreso nuestro apoyo y endoso a esta iniciativa legislativa recogida en el P. de la C. 2141 y aprovecho para presentar algunas recomendaciones.*

III. Recomendaciones Generales al P. de la C. 2141⁷

A. Manejo de los Depósitos - Rol Gubernamental

El Proyecto propone la creación de un fondo en el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) en el cual depositar las “tarifas” que pagarían los distribuidores por envase de bebida. Una vez depositada la tarifa en el BGF, éste asumiría funciones de reembolsos y pagos a procesadores o centros de canje según se dispone en el Proyecto.

De primera impresión, parece ser un mecanismo algo complicado para el manejo de los depósitos. La experiencia que hemos tenido en la Isla con sistemas complicados de depósito (por ejemplo los neumáticos) no es alentadora. A la vez, el momento histórico que atraviesa el BGF es complicado y consideramos prudente recomendar a la Comisión que evalúe alternativas a estos efectos.

Por ejemplo, en el Estado de Nueva York los distribuidores depositan el depósito inicial en una cuenta “escrow” y se encargan de administrar esos fondos conforme lo dispone el estatuto y de emitir informes auditados periódicamente y emitir al Estado los dineros relacionados a los depósitos no reclamados.

En este contexto, conviene evaluar el rol gubernamental en la implementación y funcionamiento del sistema de depósito sobre envases para bebidas. Utilizando nuevamente como referencia al Estado de Nueva York, cabe señalar que el Estado ejerce un rol más bien reglamentario y fiscalizador. Es decir, que establece las normas y se encarga de

⁷ Para recomendaciones y comentarios más específicos sobre la medida favor de referirse al Anejo 2.

que se cumplan mediante inspecciones, revisiones, manejo de querellas e imposición de multas por incumplimiento. De esta manera, la administración del sistema en el día a día recae principalmente en los actores de la cadena comercial quienes, a su vez, vienen obligados a informar y reportar a las autoridades gubernamentales sobre sus números de ventas, depósitos reclamados, cargos por manejo pagados, etc.

B. Modificación al Modelo de "Centros de Redención Certificados"

El Proyecto promueve los "Centros de Redención Certificados" (en diferentes modalidades) como los lugares a donde el consumidor devolverá el envase y recibirá el reembolso. Estos centros pueden ser operados por cualquier persona/entidad que cumpla con los requisitos que en su día se establezcan mediante reglamentación promulgada por la Autoridad de Desperdicios Sólidos. Este modelo se asemeja al implementado en Hawaii y en California.

La mayoría (8 de 10) de las leyes de reembolso por reciclaje de envases incluyen además una directriz dirigida a detallistas para que éstos establezcan centros de redención en sus locales o en sus inmediaciones. La razón de ser de esta norma es causar que el trámite de devolver los envases y recibir el reembolso sea conveniente para el consumidor, pues devolver los envases en el mismo sitio en el que por lo general se compran integra este trámite en la rutina del consumidor y esto a su vez resulta en una tasa de acopio más alta.


Invito a la Honorable Comisión a que considere incluir un mandato dirigido a los detallistas para que tengan centros de redención en sus locales o en sus inmediaciones. Expresado lo anterior, este mandato no debe que ser absoluto sino que debe permitir opciones de "opt-out" fundamentadas en criterios como por ejemplo:

- el tamaño del local;
- la proximidad de otro centro de redención;
- la existencia de acuerdo vigente firmado entre el detallista y el operador de ese centro de redención cercano para manejar el trámite para sus clientes; y
- la notificación efectiva a los clientes del detallista sobre la existencia del acuerdo con el operador del centro de redención y la dirección física del centro de redención.

Además, sugerimos que, siempre y cuando se cumpla con estándares de calidad y seguridad, no se limite el número de Centros de Redención Certificados que puedan operar.⁸ Consideramos importante enfatizar que mientras más Centros de Redención más conveniente resulta el sistema para el consumidor.

C. "Reverse Vending Machines"

La legislación debe incluir lenguaje que permita y fomente el uso de tecnología de automatización en el trámite de devolución de envases vacíos y reclamación del depósito por envase. Concretamente me refiero al uso de "Reverse Vending Machines". Estos equipos han sido utilizados exitosamente en múltiples jurisdicciones y sirven para hacer mucho más conveniente y expedita no solo la gestión de devolución de los envases y el depósito, sino que además los "Reverse Vending Machines" incorporan tecnología que les permite:

- 
- Identificar si el envase es uno de los cubiertos por la ley y tiene derecho a reembolso;
 - Identificar el envase en cuanto a marca, tamaño y material;
 - Mantener un conteo de envases canjeados por consumidor y por localización;
 - Expedir un recibo que sirve como comprobante de la transacción al consumidor y que el consumidor puede luego cambiar por dinero en efectivo o utilizar como crédito a una compra futura;
 - Generar reportes automatizados que detallan las cantidades, marcas, tamaños, tipos de envases procesados y los depósitos pagados, que sirven para cotejar los reportes de ventas y depósitos cobrados en la cadena del comercio; y
 - Además sirven para aplastar, cancelar, triturar o destruir los envases de manera que se evite que un envase se canjee más de una vez, a la vez que también resuelve en gran medida la problemática relacionada al espacio requerido para el almacenaje de envases procesados.

⁸ El Artículo 13 (d) del Proyecto establece que se determinará mediante reglamento la cantidad adecuada de Centros de Redención a ser ubicados en cada municipio de acuerdo a criterios como densidad poblacional, y volumen de generación de basura.

Jurisdicciones de vanguardia en esta materia (como por ejemplo Nueva York y Alemania) han incorporado la instalación de "RVMs" como requisito a detallistas u operadores de centros de canje de determinadas características. Particularmente, estos requisitos aplican a detallistas que operan cadenas o cuyo local excede un área de "X" pies cuadrados.

D. Cargo por Manejo

Consideramos adecuado el cargo por manejo de 2 centavos por envase pagadero a los operadores de centros de redención que establece el Proyecto. Sin embargo advertimos que los fondos correspondientes a los depósitos no reclamados eventualmente no serán suficientes para absorber este costo y ello pone en riesgo la solvencia del sistema. Debo aclarar que, aunque matemáticamente posible, esta situación de insolvencia no es altamente probable en el futuro inmediato.

En vista de lo anterior, recomendamos que este cargo por manejo no debe pagarse utilizando los fondos relacionados a los depósitos no reclamados, sino que este cargo por manejo debe ser pagado por los distribuidores directamente a los centros de redención. Esta es la forma en que se trata este tema en el Estado de Nueva York.

E. Depósitos No Reclamados

Los depósitos no reclamados han de protegerse en una entidad (por ejemplo un fideicomiso) que sirva para evitar que estos depósitos sean utilizados para propósitos distintos a los establecidos mediante el estatuto. La experiencia habida durante décadas con el manejo de los neumáticos sirve como lección a estos efectos.

Sobre el tema de cómo distribuir las cantidades remanentes relacionadas a los depósitos no reclamados creo prudente hacer las siguientes recomendaciones:

- Utilización de parte de los depósitos no reclamados para costear la administración del sistema de depósito. Esto promueve que el gasto de administrar el sistema sea sufragado por aquellos que tomaron la decisión de no reclamar su depósito ("polluter pays") y evita que el costo sea sufragado por los demás contribuyentes.
- Los distribuidores/embotelladores también deben beneficiarse en una porción significativa de los depósitos no reclamados. La implementación de legislación de

depósito trae gastos de negocio adicionales para los distribuidores/fabricantes. Permitir que participen en "X%" de los depósitos no reclamados sirve para mitigar parcialmente este aumento en costos para el distribuidor/fabricante.

- A manera de ejemplo el estado de MICHIGAN provee para los distribuidores se beneficien del 25% de los depósitos no reclamados mientras que en el estado de NUEVA YORK la se provee que sea el 20%.

F. Exenciones Contributivas

También con el propósito de atenuar el impacto en los costos de negocio de los sectores que pudieran verse impactados por la medida, presento las siguientes sugerencias adicionales para consideración de la Honorable Comisión.

- Conceder una exención contributiva a los distribuidores/fabricantes por el ingreso devengado por concepto de los depósitos no reclamados.
- Conceder una exención contributiva a los centros de redención operados por detallistas en su local por el ingreso devengado por concepto de cargos por manejo por envase.

Finalmente, a nombre propio y del Puerto Rico Recycling Partnership, agradezco a la Comisión la invitación y la oportunidad de participar en la discusión de esta medida. Además aprovecho para ponerme a sus órdenes para cualquier otro asunto que la Comisión tenga a bien consultar en relación a este proyecto.

Atentamente,



José Manuel Torres

Puerto Rico Recycling Partnership,
Equipo Envases de Vidrio, Plastico & Metales