COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 31.3.2016
COM(2016) 168 final

# INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## Evaluación REFIT de la Directiva 2000/59/CE, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga

**Evaluación REFIT de la Directiva 2000/59/CE, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga**

**Estructura:**


**1. Introducción**

**1.1. La Directiva 2000/59/CE y su papel para hacer frente a la contaminación originada por los buques**

**1.2. Evaluación y seguimiento**

**2. Conclusiones principales de la evaluación**

**2.1. ¿Ha sido pertinente la Directiva a la luz de sus objetivos?**

**2.2. ¿Ha sido eficaz la Directiva para la consecución de sus objetivos?**

**2.3. ¿Ha cumplido sus objetivos la Directiva de manera eficiente?**

**2.4. ¿Genera la Directiva valor añadido para la UE?**

**2.5. ¿Es coherente la Directiva con otros instrumentos legislativos relevantes de la UE?**

**3. Punto de vista de la Comisión**

**3.1. Disponibilidad de instalaciones portuarias receptoras adecuadas**

**3.2. Entrega de desechos en las instalaciones portuarias receptoras**

**3.2.1. Vigilancia y control del cumplimiento**

**3.2.2. Utilización de incentivos**

**3.3. Carga administrativa**

**3.3.1. Definiciones y formularios incoherentes**

**3.3.2. Procedimientos de exención diferentes**

**3.4. Calidad del estudio**

**4. Próximas etapas**

**4.1. Medidas a corto y medio plazo**

**4.1.1. Revisión del Anexo II de la Directiva**

**4.1.2. Desarrollo de directrices interpretativas**

**4.1.3. Desarrollo del Sistema Común de Información y Vigilancia**

### 4.2. Revisión legislativa de la Directiva

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. La Directiva 2000/59/CE y su papel para hacer frente a la contaminación originada por los buques

Las descargas operacionales de residuos procedentes de los buques representan una importante amenaza para el medio marino. Con el fin de invertir esta tendencia, la UE adoptó la Directiva 2000/59/CE[1], sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (la «Directiva sobre IPR»). La Directiva sobre IPR tiene por objeto «reducir las descargas al mar de desechos generados por buques y residuos de carga, especialmente las de carácter ilícito, procedentes de buques que utilicen los puertos de la UE, mejorando la disponibilidad y el uso de instalaciones portuarias receptoras de dichos residuos y desechos e incrementando así la protección del medio marino» (artículo 1).

La Directiva sobre IPR es fundamental para alcanzar el objetivo de un tráfico marítimo sin desechos, tal y como se define en la Comunicación de la Comisión sobre la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018[2]. Asimismo, contribuye a la correcta aplicación de la jerarquía de residuos de la UE a través de la aplicación de los principios de la legislación de la UE sobre desechos en el marco de la recepción y el tratamiento de los desechos generados por los buques, así como en relación con la lucha contra los desechos de procedencia marina. En este sentido, la Directiva sobre IPR apoya los objetivos y metas definidos en el Plan de acción de la UE para la economía circular[3] y en el 7º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente[4].

La Directiva sobre IPR se basa en los requisitos incluidos en el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL). Dicho convenio requiere que las Partes Contratantes[5] ofrezcan instalaciones portuarias receptoras para los desechos de los buques que no está permitido descargar en el mar. Estas instalaciones deben ser adecuadas para satisfacer las necesidades de los buques que utilicen el puerto, sin causar demoras indebidas.

Además de las obligaciones de MARPOL en relación con las instalaciones portuarias receptoras, la Directiva sobre IPR impone una serie de requisitos adicionales a los usuarios y operadores de puertos, en particular:

- el desarrollo de planes de recepción y manipulación de desechos en puerto;
- la notificación previa de los desechos por parte del buque antes de llegar a puerto;
- la entrega obligatoria de los desechos generados por el buque;

[1] DO L 332 de 28.12.2000, p. 81.
[2] COM(2009) 8, «Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018»: http://eur-lex.europa.eu/procedure/ES/197854.
[3] COM(2015) 614, «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular»: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614; la sección 5.1 se refiere a la revisión prevista de la Directiva 2000/59/CE y a cómo esta debería abordar la cuestión de los desechos marinos procedentes de los buques.
[4] Decisión nº 1386/2013/UE, de 20 de noviembre de 2013; la UE también ha adoptado compromisos internacionales en relación con la reducción de los desechos marinos, ref.: Conferencia Río+20 y aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
[5] Esto es, las Partes Contratantes en el Convenio MARPOL: 152 Estados, que representan el 99,2 % del tonelaje mundial.

- el pago de tasas por parte del buque por la recepción de sus desechos generados;
- las exenciones en el caso de buques que operen en tráfico regular con escalas frecuentes y regulares;
- las inspecciones para verificar que el buque cumple los requisitos de entrega;
- el desarrollo de un sistema de información y seguimiento.

Estos elementos fundamentales pretenden garantizar que los puertos de la UE cuenten con instalaciones portuarias receptoras adecuadas, tal como se establece en los planes de recepción y manipulación de desechos (WRH, en sus siglas en inglés), y que todos los buques entreguen los desechos generados y los residuos de carga en las instalaciones receptoras de los puertos, mediante la entrega obligatoria y un sistema adecuado de recuperación de costes. La notificación de la información sobre la entrega de desechos (previstos) de los buques a los puertos es un elemento fundamental para asegurar la planificación eficaz de la recepción de los desechos y el control de la entrega obligatoria. Para ello, la Directiva sobre IPR exige el uso de un impreso de notificación en el que se identifiquen los desechos generados por el buque y los residuos de carga que se van a entregar o que permanecerán a bordo sobre la base de la excepción relativa a la suficiente capacidad de almacenamiento. Para salvaguardar aún más el funcionamiento fluido del transporte marítimo y evitar una carga excesiva en los buques que operan en tráfico regular con escalas regulares, estos buques podrán estar exentos de algunas de las obligaciones de la Directiva en condiciones específicas. La Directiva sobre IPR también prevé un sistema de vigilancia y control del cumplimiento, en gran medida basado en inspecciones. La creación de un sistema de información y de vigilancia debería, en primer lugar, contribuir a la identificación de los buques que no hayan entregado sus desechos generados y sus residuos de carga.

### 1.2. Evaluación y seguimiento

La Comisión ha evaluado la aplicación y la eficacia de la Directiva sobre IPR a lo largo del tiempo. En una primera fase, se recibieron informes de aplicación de todos los Estados miembros[6]. Posteriormente, se organizaron varios talleres y debates con las partes interesadas, y la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM)[7] preparó un informe de evaluación horizontal tras un ciclo de visitas a los Estados miembros para verificar la aplicación de la Directiva[8].

En 2014, la Comisión decidió llevar a cabo una evaluación REFIT de la Directiva sobre IPR y, a tal fin, puso en marcha un estudio de evaluación que se completó en mayo de 2015[9]. El objetivo de dicha evaluación era evaluar la aplicación y la eficacia de la Directiva sobre IPR. La evaluación abordó cuestiones relacionadas con la relevancia, la eficacia, la eficiencia, el valor añadido europeo y la coherencia de la Directiva sobre IPR.

[6] Informes de situación sobre la aplicación de la Directiva 2000/59/CE, que presentaron los Estados miembros en 2006.
[7] Se pueden consultar los informes de los talleres en: http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/environment/port-waste-reception-facilities.html
[8] *Horizontal Assessment Report – Port Reception Facilities Directive (Directive 2000/59/EC)* AESM, 2010, http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/consultations/doc/prf/emsa-report.pdf
[9] *Ex-post evaluation of Directive 2000/59/EC on port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues, final report* (Panteia/PwC, mayo de 2015), disponible en: http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf

Este informe presentará las principales conclusiones del estudio en relación con estas cuestiones, seguidas de las opiniones de la Comisión, además de los siguientes pasos recomendados.

## 2. CONCLUSIONES PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN

Las conclusiones de la evaluación que se presentan a continuación se han alcanzado en algunos casos a partir del supuesto de que tanto los impactos como los beneficios y los costes se pueden atribuir totalmente a la Directiva sobre IPR. En otros casos, las limitaciones de los datos han obligado a aplicar indicadores comparables a los desechos vertidos en el mar o a extrapolar los volúmenes de las entregas de desechos a escala de la UE, lo que ha influido en la consistencia de los datos presentados y en las conclusiones extraídas sobre esta base.

### 2.1. ¿Ha sido pertinente la Directiva a la luz de sus objetivos?

El sector del transporte marítimo contribuye en gran medida a la presencia de residuos oleosos, aguas residuales y basura en el medio marino. Se calcula que las descargas operacionales de los buques suponen un 45 % de la cantidad total estimada de aceites que llegan al medio marino cada año[10]. Las aguas residuales generadas a bordo son un tipo de desecho especialmente pertinente en el caso del transporte de pasajeros, con estimaciones que oscilan entre los 40 y los 50 litros de aguas residuales por pasajero y día[11]. De media, el 20 % de los desechos marinos (basura) en el medio marino tienen su origen en los buques, con grandes diferencias entre las distintas cuencas marinas[12]. Mediante la exigencia de instalaciones portuarias receptoras, así como de la entrega obligatoria de los desechos en esas instalaciones, la Directiva sobre IPR pretende minimizar el riesgo de que los buques descarguen en el mar. La combinación de la entrega obligatoria de desechos y la disposición de instalaciones portuarias receptoras adecuadas, por un lado, y de los incentivos para influir en el comportamiento en materia de entregas de los usuarios de los puertos, por otro, han resultado pertinentes a la vista de los objetivos medioambientales de la Directiva.

- *La obligación de ofrecer instalaciones portuarias receptoras adecuadas, junto con la disposición relativa a la entrega obligatoria de los desechos en dichas instalaciones, son pertinentes y necesarias para lograr los objetivos generales de la Directiva, en el sentido de que deberían generar menos descargas al mar de desechos generados por los buques y residuos de carga.*

### 2.2. ¿Ha sido eficaz la Directiva para la consecución de sus objetivos?

La disponibilidad de instalaciones portuarias receptoras adecuadas y su funcionamiento y planificación han mejorado en general con la introducción de planes de recepción y manipulación de desechos que se actualizan periódicamente. Sobre la base de las encuestas a las partes interesadas y los informes anteriores de la AESM[13], se ha determinado que la

[10] GESAMP 2007, Informe nº 75: *Estimates of oil entering the marine environment from sea-based activities.*
[11] Butt, N.: *The impact of cruise ship-generated waste on home ports and ports of call*, Marine Policy 31, 2007.
[12] Sitio web de la DG ENV, CE: http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/decsriptor-10/index_en.htm
[13] AESM, *Horizontal Assessment Report – Port Reception Facilities (Directive 2000/59/EC)*, 2010; AESM, *Study on the delivery of ship-generated waste and cargo residues* (Ramboll), 2012.

capacidad de los puertos de la UE para recibir y manipular los diferentes tipos de desechos sujetos a la Directiva ha mejorado desde su entrada en vigor. En la actualidad, los puertos de la UE suelen estar en condiciones de recibir y manipular los diferentes tipos de desechos, con algunas excepciones relacionadas con los residuos oleosos de carga y algunos tipos concretos de residuos peligrosos. Sin embargo, no se ha realizado ninguna evaluación detallada del alcance de la mejora aportada por la Directiva con respecto a la situación preexistente. A pesar de las mejoras generales de las instalaciones portuarias receptoras, algunas cuestiones siguen siendo problemáticas en el contexto de la adecuación, en particular en lo relativo a la entrega de basura (separación de desechos sólidos a bordo en contraste con la recogida sin separar en tierra), los problemas de capacidad en relación con las aguas residuales y la recepción de los desechos incluidos en el anexo VI del Convenio MARPOL (residuos de los sistemas de depuración de los gases de escape). Además, la Directiva no ha podido garantizar el pleno compromiso de todas las partes interesadas relevantes a través de una consulta apropiada de dichos planes. A menudo, los usuarios de los puertos no están lo bastante implicados en el desarrollo, la aplicación y la revisión de los planes, por lo que no se toman totalmente en consideración sus necesidades.

La Directiva sobre IPR ha contribuido al aumento de los volúmenes de basura (anexo V del Convenio MARPOL) entregados en los puertos de la UE. Los datos indican que, en 2013, los buques entregaron más del doble de basura que en 2004. Los volúmenes de entrega de aguas residuales (anexo IV del Convenio MARPOL) en las instalaciones portuarias receptoras se han mantenido relativamente estables y, en general, se ha detectado una tendencia negativa en el caso de los residuos oleosos (anexo I del Convenio MARPOL) entregados en los puertos, con una caída acentuada entre 2008 y 2010, después de la cual la cantidad de residuos oleosos entregados se mantuvo generalmente al mismo nivel. Al mismo tiempo, se han reducido considerablemente las descargas estimadas de residuos oleosos en el mar, según las tendencias de seguimiento y detección de posibles vertidos de hidrocarburos, que cayeron de una media de 10,77 detecciones de vertidos por cada 1000 km² en 2008 a una media de 3,89 detecciones de vertidos en 2013. En esta tendencia también influyen los avances tecnológicos en los motores de los buques y los combustibles, que están reduciendo la cantidad de residuos oleosos a bordo de los buques. Los mayores volúmenes de basura entregados en los puertos indican un efecto positivo de la Directiva sobre IPR en lo relativo a su objetivo de reducir las descargas en el mar. Un factor externo que incide en la tendencia de las entregas de aguas residuales es la mayor capacidad de los cruceros para tratar las aguas residuales a bordo.

En las variaciones en la entrega de desechos influyen en parte los sistemas de recuperación de costes implantados por los puertos. Estos sistemas varían enormemente entre puertos y regiones en cuanto a la contribución indirecta mínima necesaria para ofrecer el incentivo necesario a fin de no descargar en el mar. Se ha demostrado que se entregan muchos menos desechos en los puertos que aplican el régimen de tasas directas al 100 %, mediante el cual las tasas de desechos se cobran íntegramente en función de los volúmenes entregados. Las entregas de residuos oleosos con arreglo a estos sistemas durante el periodo analizado (2004-2013) solo representan la mitad de los volúmenes entregados con arreglo a otros sistemas de

recuperación de costes, mientras que los volúmenes de basura entregados con arreglo a los sistemas de costes directos ni siquiera alcanzan un tercio de los volúmenes de basura entregados con los otros sistemas implantados en puertos de la UE. La gran variedad de sistemas de recuperación de costes detectados en los distintos Estados miembros, en particular la forma en que se calcula la tasa por la eliminación de desechos, es menos transparente respecto a los usuarios de los puertos y genera la sensación de que las tasas de las instalaciones portuarias receptoras son demasiado altas.

Al mismo tiempo, hay importantes diferencias entre puertos y regiones en lo relativo a la interpretación y la aplicación de la entrega obligatoria de desechos generados por buques, así como en la aplicación de las exenciones a los buques que operan en tráfico regular. Mientras que en algunos puertos la obligación de entregar los desechos se aplica de forma estricta, en otros las autoridades competentes no exigen la entrega de todos los desechos generados por el buque, como prevé la Directiva, y suelen hacer una excepción en la entrega de aguas residuales, que se pueden descargar en el mar en virtud de los requisitos operacionales del Convenio MARPOL. Las diferencias en la aplicación de los regímenes de exenciones, en particular a la hora de aplicar los criterios de concesión de una exención, afectan a la eficacia de las operaciones de gestión de desechos y pueden provocar demoras indebidas a los buques. Los datos también indican que no hay suficientes garantías de la existencia de un plan de entrega, como estipula la Directiva en caso de exenciones, lo que supone una reducción de las entregas de desechos en los puertos. Los datos confirman que estas diferencias han limitado la eficacia global de la Directiva en términos de reducción de las entregas de desechos, pero no son lo bastante detallados para determinar el alcance de la reducción.

- *La Directiva sobre IPR solo ha sido parcialmente eficaz a la hora de lograr los objetivos marcados.*

### 2.3. ¿Ha cumplido sus objetivos la Directiva de manera eficiente?

Aunque los beneficios de la Directiva sobre IPR son claros, es decir, todos los desechos que no se descargan en el mar se pueden considerar un beneficio directo para la sociedad, es difícil cuantificar el beneficio. La evaluación comparó los beneficios de «la basura no descargada en el mar», que se basaron en una estimación de los costes de limpieza[14], con los costes anuales relacionados con la aplicación de la Directiva sobre IPR[15], que se asociaron fundamentalmente al requisito de notificación de los desechos y al desarrollo de los planes de recepción y manipulación de los desechos. La comparación ha indicado que los beneficios son mucho mayores que los costes de aplicación. La diferencia entre los beneficios y los costes, estimados en 71 millones de euros anuales, se basa principalmente en evitar las descargas de basura en el mar y sería significativamente mayor si los beneficios de evitar los residuos oleosos y las descargas de aguas residuales también se incluyesen en la estimación. Asimismo, cabe señalar que se trata de estimaciones muy generales, como se describe más adelante en el informe del estudio[16].

[14] Los costes de limpieza estimados alcanzaron los 297,0 millones de euros.
[15] Los costes de aplicación estimados alcanzaron aproximadamente los 226,0 millones de euros.
[16] Véase: http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf, p. 70 y ss.

Sin embargo, se descubrió que los puertos y las autoridades de inspección hacen un uso insuficiente de la información transmitida a través de la notificación previa de desechos y que las autoridades competentes de los Estados miembros no intercambian sistemáticamente la información que pueda servir de base para una vigilancia y un control del cumplimiento eficientes. Esto suscita dudas legítimas acerca de la proporcionalidad de esta medida. Al mismo tiempo, la comunicación de la notificación de desechos a través de la ventanilla única nacional establecida en virtud de la Directiva 2010/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros (la Directiva sobre formalidades informativas), pasó a ser obligatoria en junio de 2015. Se espera que la ventanilla única nacional reduzca el tiempo dedicado por los buques y las autoridades portuarias a las notificaciones previas, reduciendo así la carga administrativa. Además, se espera que mejore el intercambio de información entre las autoridades competentes. El desarrollo y la evaluación de los planes de recepción y manipulación de desechos son considerados un problema para un gran número de puertos más pequeños[17], que a menudo carecen de los recursos para redactar planes detallados que abarquen todos los aspectos estipulados en la Directiva. Las evaluaciones han indicado que menos de la mitad de los planes de los puertos más pequeños incluyen una evaluación de la necesidad de instalaciones portuarias receptoras y descripciones del tipo y las cantidades de desechos aceptados. Esto plantea dudas considerables acerca de la capacidad de los puertos más pequeños para cumplir con las exigencias de la Directiva y, además, justifica que se analice con mayor detenimiento el impacto sobre la posición de los puertos más pequeños, a la luz de los objetivos generales de la Directiva.

- *Aunque los costes asociados a la aplicación de la Directiva suelen ser menores que los beneficios generados, los costes no siempre son proporcionales a lo que se gana por respetar la Directiva.*

### 2.4. ¿Genera la Directiva valor añadido para la UE?

La incorporación de los requisitos internacionales (Convenio MARPOL) a la legislación de la UE permite armonizar su aplicación en los Estados miembros, además de controlar de forma eficaz el cumplimiento dentro de la UE. Además, la Directiva establece una serie de obligaciones adicionales, en particular la entrega obligatoria de los desechos en los puertos. En sí misma, la Directiva sobre IPR está diseñada para ofrecer un claro valor añadido para la UE que va más allá del Convenio MARPOL, al crear disposiciones comunes para los puertos y sus Estados miembros en respuesta a los requisitos de dicho Convenio. Estas disposiciones tienen por objetivo no sólo prohibir las descargas ilegales en el mar, sino también reducir las descargas operacionales generales. Esto se consigue a través de la aplicación y el control del cumplimiento de las disposiciones comunes de la Directiva sobre IPR, así como del intercambio regular de buenas prácticas. Sin embargo, en la práctica, los Estados miembros han interpretado elementos fundamentales de la Directiva sobre IPR de formas distintas, en concreto el principio de entrega obligatoria, los requisitos en materia de sistemas de recuperación de costes y las disposiciones relativas a las inspecciones. Debido a estas

[17] Según los estudios de la AESM, en el 55 % de los Estados miembros no se han desarrollado ni aplicado planes de recepción y manipulación de desechos, en particular en puertos pesqueros o de recreo, y su número es menor en los puertos comerciales pequeños.

prácticas divergentes respecto a la aplicación y el control del cumplimiento, la Directiva sobre IPR no materializa todo su valor añadido potencial a escala de la UE. Esta carencia es importante, ya que las divergencias de aplicación dan lugar a diferencias en el volumen de desechos entregados en los puertos. En consecuencia, el objetivo de la Directiva no se alcanza en la misma medida en todos los Estados miembros, lo que socava el valor añadido de la Directiva respecto a las obligaciones internacionales.

- *Aunque la Directiva sobre IPR ofrece valor añadido para la UE, no ha alcanzado los niveles deseados.*

### 2.5. ¿Es coherente la Directiva con otros instrumentos legislativos relevantes de la UE?

La Directiva sobre IPR complementa la Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones, que prohíbe las descargas ilegales de los anexos I y II del Convenio MARPOL y exige la aplicación de las sanciones adecuadas a los responsables. Asimismo, la Directiva sobre IPR es, en general, coherente con los objetivos marcados por la legislación medioambiental de la UE, en particular con la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) y la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (la Directiva marco sobre los residuos). La Directiva es fundamental para lograr avances en los indicadores controlados en la Directiva marco sobre la estrategia marina, incluida la reducción de los desechos de procedencia marina. A pesar de ello, existen varias incoherencias en relación con disposiciones más específicas de la legislación de la UE en materia de residuos. Si tenemos en cuenta los avances internacionales hacia unas prácticas más sostenibles desde el punto de vista medioambiental a bordo de los buques, los diferentes enfoques utilizados en tierra en virtud de la legislación de la UE sobre residuos han dado lugar a ineficacias en la recogida y manipulación de los desechos en las instalaciones portuarias receptoras. Además, existen otras discrepancias entre la Directiva sobre IPR y la legislación de los desechos producidos en tierra, especialmente en el ámbito de las competencias nacionales y locales/municipales y de las definiciones de los diferentes tipos de desechos, que influyen de forma negativa en la recogida y manipulación de los residuos por parte de las instalaciones portuarias receptoras, por un lado, y en la entrega de los residuos por parte de los usuarios de los puertos, por otro.

Se ha detectado un problema más específico en relación con la Directiva 1999/32/CE del Consejo en lo relativo al contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo, modificado por la Directiva 2012/33/UE, que exige instalaciones receptoras adecuadas para los desechos de los buques que usan sistemas de depuración de los gases de escape. La Directiva sobre IPR no incluye este tipo específico de residuo (anexo VI del Convenio MARPOL) en el ámbito de aplicación de los desechos generados por los buques y, por consiguiente, no puede prestar esta función de apoyo. Se considera que esta es una omisión importante, ya que se presiona a los Estados miembros para que cumplan con sus obligaciones de MARPOL y apliquen totalmente la Directiva 2012/33/UE.

Por último, se analizó la coherencia con la Directiva sobre formalidades informativas, teniendo en cuenta la comunicación obligatoria de la notificación de desechos en SafeSeaNet mediante la ventanilla única nacional, que está operativa desde junio de 2015. Sin embargo, las incoherencias existentes entre las definiciones del concepto de desechos de la Directiva sobre IPR y del Convenio MARPOL han dado lugar al desarrollo de complicados formularios y procedimientos de notificación para poder cumplir los distintos requisitos a escala internacional y de la UE. Esto se podría simplificar en gran medida si se eliminasen las incoherencias.

- *A pesar de que la Directiva sobre IPR contribuye a los mismos objetivos que los perseguidos por otras normas legislativas relevantes de la UE basadas en distintos enfoques jurídicos, las incoherencias detectadas dificultan considerablemente la aplicación práctica de la Directiva sobre IPR, que por ello solo es parcialmente coherente con otras normas legislativas de la UE.*

## 3. PUNTO DE VISTA DE LA COMISIÓN

En este capítulo, la Comisión presenta su punto de vista sobre los diferentes resultados y conclusiones del estudio, así como sobre la calidad del estudio y la solidez de las pruebas recogidas.

La Comisión ha detectado una serie de problemas fundamentales que habrá que abordar para garantizar que la Directiva pueda lograr su objetivo principal: la reducción de las descargas en el mar para proteger el medio marino. Estos problemas se agrupan, a grandes rasgos, en las tres categorías siguientes:

1. Disponibilidad de instalaciones portuarias receptoras adecuadas.
2. Entrega de desechos generados por buques en las instalaciones portuarias receptoras.
3. Carga administrativa asociada al funcionamiento de la Directiva.

### 3.1. Disponibilidad de instalaciones portuarias receptoras adecuadas

Las instalaciones portuarias receptoras adecuadas son una condición *sine qua non* para aumentar la entrega de desechos en tierra y reducir las descargas en el mar. La Comisión recuerda que la Directiva describe la «adecuación» de las instalaciones receptoras como «estar en condiciones de recibir el tipo y las cantidades de desechos generados por buques y residuos de carga de los buques que utilicen normalmente [un] puerto». Sin embargo, sigue habiendo dudas acerca del significado exacto de este concepto, además de problemas relacionados con la recepción y la manipulación de los desechos. En particular, las siguientes cuestiones están suponiendo un reto a la hora de garantizar la adecuación de las instalaciones:

- El mayor uso de sistemas de depuración de gases de escape, también conocidos como «lavadores de gases», para reducir la contaminación del aire por parte de los buques, como estipula desde 2012 la Directiva 1999/32/CE del Consejo en lo relativo al

contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo[18], exige la recepción adecuada de los desechos generados por estos sistemas en las instalaciones portuarias receptoras. Sin embargo, los requisitos de entrega obligatoria de la Directiva no se pueden aplicar en la actualidad a los desechos generados por los lavadores de gases.

- Los desechos separados a bordo con arreglo a las normas internacionales (principalmente normas ISO) no se recogen por separado en tierra. Esta aplicación incoherente desincentiva el cumplimiento de las normas internacionales para la separación de desechos a bordo de los buques.

- Los planes de recepción y manipulación de desechos desarrollados por los puertos y aprobados por las autoridades (locales) pertinentes no siempre tienen lo bastante en cuenta la jerarquía de residuos, tal como exige la Directiva marco sobre residuos[19], ya que esta no está reflejada adecuadamente en la Directiva sobre IPR, lo que a su vez genera ineficacias entre los buques y los puertos. Las grandes diferencias en el tamaño de los puertos en la UE pueden acentuar esta aplicación incoherente.

- No siempre se consulta de forma correcta y *continua* a los usuarios de los puertos a la hora de desarrollar y aplicar los planes de recepción y manipulación de desechos. Aunque la Directiva exige expresamente la consulta a las partes relevantes en la fase de desarrollo de un nuevo plan, es menos clara acerca de las consultas en la fase de evaluación y renovación. La falta de consultas a menudo contribuye a las incoherencias percibidas en las instalaciones portuarias receptoras.

### 3.2. Entrega de desechos en las instalaciones portuarias receptoras

La entrega de todos los desechos generados por los buques en las instalaciones portuarias receptoras es uno de los pilares de la Directiva sobre IPR y se puede garantizar mediante una vigilancia y un control del cumplimiento estrictos de la entrega obligatoria de los desechos generados por los buques, además de mediante el uso de incentivos eficaces.

Sigue habiendo diferencias sustanciales entre los distintos puertos y entre los Estados miembros en la interpretación y aplicación de estos elementos de la Directiva sobre IPR, en particular respecto al ámbito de aplicación del principio de entrega obligatoria y la inclusión de las aguas residuales, los principios obligatorios de los sistemas de recuperación de costes y las disposiciones relativas al cumplimiento.

#### 3.2.1. Vigilancia y control del cumplimiento

Sigue sin estar clara la relación entre el requisito de entrega obligatoria de la Directiva, que se aplica a «todos» los desechos generados por los buques, y las normas de descarga del Convenio MARPOL, en particular cuando el siguiente puerto de escala no es un puerto de la

[18] La Directiva 1999/32/CE fue modificada por la Directiva 2012/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012.
[19] La Directiva marco sobre residuos de la UE establece que la legislación y la política en materia de residuos de sus Estados miembros deben aplicar la jerarquía de residuos, que da prioridad a la prevención de residuos, seguida de la reutilización y el reciclado, sobre la recuperación y la eliminación.

UE. Además, la excepción del requisito de entrega obligatoria basada en la «suficiente capacidad de almacenamiento» también ha generado confusión entre los usuarios y las autoridades portuarias. Las ambigüedades existentes se han traducido en una vigilancia y un control del cumplimiento incoherentes de uno de los principales elementos de la Directiva.

Las inspecciones de las IPR deberían basarse, ante todo, en la información transmitida mediante la notificación previa de desechos. Puesto que las autoridades de los Estados miembros no siempre utilizan la información notificada con este fin o no comparten la información con los organismos encargados del control del cumplimiento, resulta difícil seleccionar los buques que se deben inspeccionar en función de los criterios recogidos en la Directiva.

Aunque la Directiva estipula que las inspecciones de las IPR deben realizarse en el marco de la Directiva sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto[20], las inspecciones en las IPR no son inspecciones de control por el Estado rector del puerto (esto es, van más allá de la comprobación de los requisitos y certificados internacionales). Debe garantizarse la correcta aplicación y el correcto control del cumplimiento de la Directiva, aplicando criterios específicos y usando listas de verificación basadas en la Directiva sobre IPR. Esto ha generado incertidumbres jurídicas y es una causa importante de que, en la práctica, se estén realizando menos inspecciones del cumplimiento de las IPR de las que exige la Directiva sobre IPR. Al mismo tiempo, el mínimo del 25 % de inspecciones al que hace referencia la Directiva ya no concuerda con el enfoque de las inspecciones de control por el Estado rector del puerto, que establece una selección eficaz de los buques en función de su perfil de riesgo.

Por último, no todas las autoridades portuarias realizan el seguimiento de las cantidades específicas de desechos entregadas en su puerto a lo largo del tiempo, ya que no suelen contar con los medios electrónicos necesarios ni existe la obligación legal de hacerlo. Los puertos que recopilan esta información lo hacen en función de sus propias necesidades de datos, usando sus propias unidades de medida, lo que complica el control del cumplimiento y los avances con respecto a los objetivos y requisitos generales de la Directiva sobre IPR. En particular, estos datos son necesarios para poder vigilar el cumplimiento del requisito de entrega obligatoria de la Directiva, además de para evaluar la eficacia de la Directiva en lo relativo a las cantidades y los tipos de desechos entregados en las IPR.

### 3.2.2. Utilización de incentivos

La Directiva exige que los costes de las instalaciones portuarias receptoras se cubran con la aplicación de una tasa a los buques. Para asegurarse de que los sistemas de recuperación de costes no incentivan que los buques descarguen sus desechos en el mar, todos los buques deben realizar una aportación significativa a los costes de las instalaciones, con independencia del uso real que hagan de estas («la contribución indirecta»). Al mismo tiempo, los puertos pueden diferenciar por categoría, tipo y tamaño del buque, además de por su rendimiento medioambiental y su funcionamiento (tasas menores para los buques que generan menos desechos).

[20] Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto (DO L 131 de 28.5.2009, p. 57).

Aunque, por lo general, es necesaria una mayor alineación en la interpretación y aplicación de los distintos principios e incentivos del artículo 8, la Comisión considera que las diferencias locales y regionales entre los puertos exige una cierta flexibilidad acerca del tipo de sistema de recuperación de costes implantado, siempre que se respete el requisito de la contribución indirecta.

Además, la naturaleza poco transparente de las tasas y el método usado para calcularlas son motivo de preocupación, ya que conllevan que no se perciban las tasas como «equitativas y no discriminatorias, y [que] reflejen los costes», tal como estipula la Directiva (artículo 8, apartado 3). Con independencia del tipo de sistema de recuperación de costes implantado, los puertos deben ser transparentes a la hora de calcular los costes cobrados a los usuarios del puerto por la manipulación de desechos[21]. Con frecuencia, sin embargo, la relación entre las tasas cobradas a los buques y los costes de las IPR es poco clara.

### 3.3. Carga administrativa

Los costes que supone para las partes interesadas el cumplimiento la Directiva sobre IPR, principalmente asociados a los costes de inspección y la notificación previa de desechos, son menores que los beneficios. Sin embargo, todavía es posible reducir más la carga administrativa que afrontan las principales partes interesadas, esto es, los usuarios de los puertos y los operadores o las autoridades portuarias.

#### 3.3.1. Definiciones incoherentes e incompletas

Hay diferencias entre las definiciones utilizadas en la Directiva y las contenidas en el Convenio MARPOL. Así ocurre, especialmente, con la definición de «desechos generados por buques» de la Directiva, que solo abarca ciertas categorías de los desechos incluidos en el Convenio MARPOL (anexos I, IV y V), y con la definición de «residuos de carga», que además de los residuos de carga del anexo V de MARPOL también incluye los restos de material de carga que permanecen una vez completadas las operaciones de limpieza y, por tanto, el lavado de los tanques previsto en MARPOL en los anexos I y II.

La actual falta de concordancia entre la Directiva y el Convenio MARPOL genera confusión entre los diferentes agentes a la hora de aplicar la Directiva y, al mismo tiempo, complica el cumplimiento de las normas y requisitos de MARPOL. Por ejemplo, las diferencias en las definiciones dificultan la total alineación con la circular de la OMI sobre la notificación de desechos, ya que existen diferencias significativas en las distintas categorías de desechos y residuos de carga. Esto da lugar a la existencia de una carga administrativa innecesaria para los usuarios de los puertos, que se encuentran con formularios y requisitos de notificación diferentes en función del puerto en el que hagan escala.

#### 3.3.2. Procedimientos de exención diferentes

[21] Como establecen también la Comunicación de la Comisión «Puertos: motor de crecimiento» [COM(2013) 295] y la propuesta de Reglamento por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera [COM(2013) 296], que la acompaña.

Se utilizan procedimientos diferentes para evaluar las solicitudes de exención en la UE, lo que puede aumentar la carga administrativa de los usuarios de los puertos y limitar el potencial de cooperación de las autoridades competentes en los distintos Estados miembros.

Los parámetros para conceder exenciones en virtud del artículo 9 de la Directiva no están bien definidos y dan pie a diferentes interpretaciones y aplicaciones por parte de los Estados miembros. Por tanto, se utilizan criterios diferentes para evaluar las solicitudes de exención en la UE, lo que genera una mayor carga administrativa para los usuarios de los puertos y limita el potencial de coordinación entre las autoridades competentes de los distintos Estados miembros respecto a las exenciones concedidas a los buques. La mala coordinación también se debe a un intercambio insuficiente de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros, que puede provocar problemas a la hora de evaluar si se dan las condiciones para conceder las exenciones. La aplicación incoherente y la ausencia de intercambio de información suponen una carga administrativa desproporcionada tanto para los usuarios de los puertos como para las autoridades de los Estados miembros.

### 3.4. Calidad del estudio

El estudio de evaluación aborda y responde de manera exhaustiva a las preguntas de la evaluación. El análisis describe con claridad las restricciones de datos y las limitaciones resultantes.

Para el estudio de evaluación se ha analizado un amplio número de estudios e informes relevantes acerca del funcionamiento de la Directiva, y el análisis proporciona información detallada sobre el funcionamiento de la Directiva. Los datos obtenidos de estos informes se presentan correctamente y se ha analizado y comprobado su calidad. A través de consultas personalizadas, se ha consultado a todas las partes relevantes. Las conclusiones del estudio se basan en criterios transparentes y en un análisis sólido.

Los datos presentan lagunas en lo relativo a los volúmenes de desechos descargados en el mar, y se han utilizado indicadores sustitutivos para evaluar las descargas de basura y los derrames de petróleo. Sin embargo, estos indicadores cubren las posibles descargas y no han permitido evaluar la contribución de los buques a la generación de desechos marinos en contraposición con la contribución de las fuentes terrestres; tampoco ofrecen una estimación exacta de la descarga de desechos, lo que provoca una posible sobreestimación. No se ha podido identificar ningún indicador para las descargas de aguas residuales, lo que implica una subestimación de la descarga de desechos. Los beneficios se calcularon a partir de los costes de limpiar basura en las playas, lo que supone una posible subestimación de los costes.

Existen limitaciones en relación con los datos sobre los volúmenes de entrega de desechos. Aunque se ha utilizado una muestra de puertos representativa en tamaño y ubicación geográfica para evaluar los volúmenes de entrega de desechos, los puertos elegidos no son necesariamente representativos de las entregas de desechos. Esto conlleva una falta de solidez de los volúmenes extrapolados de entrega de desechos a escala de la UE.

A menudo no se revelaron los costes de utilización de las instalaciones portuarias receptoras. Por tanto, hay limitaciones para evaluar el principal factor de los costes, a saber, el coste de la entrega, recepción y manipulación de los desechos.

El análisis de costes y beneficios utiliza los volúmenes de descarga en el mar y de entrega de desechos, por lo que solo ofrece una indicación de la relación entre costes y beneficios, sin proporcionar un cálculo fiable de los costes y beneficios reales.

En cuanto a los datos cualitativos de la carga administrativa extraídos de los cuestionarios, entrevistas e informes, han permitido definir los factores que generan carga administrativa, aunque faltan datos cuantitativos para evaluar el alcance de esa carga.

## 4. PRÓXIMAS ETAPAS

La Comisión prevé aplicar un enfoque en dos fases para abordar los problemas detectados: 1. una respuesta a corto y medio plazo, principalmente a través de normativa no vinculante; y 2. una respuesta a largo plazo, a través de una revisión legislativa completa de la Directiva.

### 4.1. Medidas a corto y medio plazo

Se están estudiando varias medidas a corto y medio plazo que incluyen una revisión de la notificación de desechos prevista en el anexo II de la Directiva, el desarrollo de un conjunto de directrices interpretativas y un mayor desarrollo de un sistema de información y vigilancia para toda la UE.

#### 4.1.1. Revisión del Anexo II de la Directiva (notificación de desechos)

Para abordar la falta de datos sobre la entrega real de desechos en las instalaciones portuarias receptoras y las categorías obsoletas que contiene el impreso de notificación de desechos, se ha adoptado una Directiva de la Comisión para modificar el anexo II de la Directiva sobre IPR[22]. Esta medida se basa en el artículo 15 de la Directiva, que permite modificar sus anexos y alinearlos con las medidas de la OMI, siempre que la modificación no amplíe el ámbito de aplicación de la Directiva. El objetivo de esta revisión era alinear el anexo II con los últimos cambios al anexo V del Convenio MARPOL, que introdujeron una nueva categorización de la basura, e incorporar información sobre los tipos y las cantidades de desechos entregados. Sin embargo, cabe señalar que la alineación total con el Convenio MARPOL solo es posible mediante una revisión legislativa, ya que supondría cambiar algunas de las definiciones de la Directiva.

#### 4.1.2. Desarrollo de directrices interpretativas

Para resolver las diferencias de interpretación y aplicación de las principales disposiciones de la Directiva, la Comisión está desarrollando unas directrices para la interpretación de la Directiva en las que expondrá su punto de vista sobre cómo se deben aplicar ciertos conceptos

[22] Directiva (UE) 2015/2087 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2015, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2000/59/CE (DO L 302 de 19.11.2015, p. 99).

y obligaciones de la Directiva. En particular, las directrices abarcarán la idoneidad de las instalaciones portuarias receptoras (artículo 4), el desarrollo y el control del cumplimiento de los planes de recepción y manipulación de desechos (artículo 5), la aplicación y el cumplimiento de la entrega obligatoria de los desechos generados por el buque (artículos 7 y 11) y la aplicación de las exenciones (artículo 9)[23].

### 4.1.3. Desarrollo del Sistema Común de Información y Vigilancia

Para lograr un intercambio efectivo de información entre las autoridades de los Estados miembros y permitir una vigilancia y un control del cumplimiento adecuados de la Directiva, la Comisión ha pedido a la AESM que avance en el desarrollo del sistema previsto en el artículo 12, apartado 3, de la Directiva, apoyándose lo máximo posible en las bases de datos existentes utilizadas a tal fin. Esto supone avanzar en la integración de la notificación en el sistema SafeSeaNet (SSN), así como en el desarrollo de un módulo independiente para las inspecciones de IPR dentro de THETIS (el sistema de información para el control de buques por el Estado rector del puerto) y en la conexión de dicho módulo al SSN. Se espera que la información que se obtenga de la notificación de desechos revisada del anexo II (véase más arriba) facilite el funcionamiento del sistema y potencie la eficacia de la vigilancia en relación con la Directiva.

## 4.2. Revisión legislativa de la Directiva

Algunas de las carencias identificadas en la evaluación de la Directiva solo se pueden resolver mediante una propuesta legislativa.

Con este fin, la Comisión ha iniciado el proceso para realizar una evaluación de impacto que analice y mida las diferentes opciones para dicha propuesta.

[23] En paralelo, la AESM pondrá a disposición asistencia técnica adicional y las mejores prácticas desarrolladas en los Estados miembros en relación con la aplicación de esta Directiva en el marco de las Recomendaciones Técnicas acerca de la Directiva 2000/59/CE, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga.