



Bruselas, 28.5.2018
SWD(2018) 257 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Informe de síntesis sobre la consulta a las partes interesadas

que acompaña al documento

**Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico**

{COM(2018) 340 final} - {SEC(2018) 253 final} - {SWD(2018) 254 final} -
{SWD(2018) 255 final} - {SWD(2018) 256 final}

Informe de síntesis sobre la consulta en relación con la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico

1. Introducción

Durante las actividades de consulta que se describen a continuación se conocieron la opinión, inquietudes e ideas de varias partes interesadas en relación con los mejores medios para conseguir reducir la basura marina, en particular la originada por plásticos de un solo uso y por artes de pesca abandonados, perdidos o descartados. Los resultados se han tenido en cuenta en la Estrategia de la Comisión sobre el plástico¹ y en la evaluación de impacto sobre los plásticos de un solo uso y los artes de pesca.

2. Método de consulta e inclusión de otras fuentes de información

El método de consulta consistió en lo siguiente:

- Celebración de dos talleres de partes interesadas sobre los plásticos de un solo uso los días 16 de junio y 14 de septiembre de 2017.
- Una consulta abierta / observaciones sobre la evaluación inicial de impacto.
- Entrevistas / una consulta *ad hoc* con partes interesadas.
- Eurobarómetro especial n.º 468 (CE, 2017)² y «Flash» n.º 388 del Eurobarómetro (CE, 2014)³.
- La consulta pública en línea «Reducción de la basura marina: actuación sobre los plásticos de un solo uso y los artes de pesca», que se celebró entre el 15 de diciembre de 2017 y el 12 de febrero de 2018.
- La Conferencia de partes interesadas «Un nuevo concepto de materiales plásticos»⁴, celebrada el 26 de septiembre de 2017, con una sesión específica sobre la basura marina y los plásticos de un solo uso.
- La Conferencia de 2018 de la Plataforma de partes interesadas de la economía circular, celebrada el 20 de febrero, que incluyó una sesión sobre la basura marina.

¹ Una estrategia europea para el plástico en una economía circular; COM(2018) 28 final de 18.1.2018.

² <http://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM:2018:28:FIN>

³ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156>

⁴ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_388_en.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/info/plastics-conference_es

3. Resumen de los resultados de la consulta a las partes interesadas

3.1. Talleres y conferencias de partes interesadas

Los participantes en los talleres de partes interesadas sobre los plásticos de un solo uso convinieron, en general, en que los artículos considerados «plásticos de un solo uso» deberían cumplir los criterios siguientes (con algunas excepciones): presencia extendida en el medio marino; breve fase de utilización; consumo mayoritariamente fuera del domicilio; sin alternativas reutilizables o que no sean de plástico.

Se identificaron las causas profundas de la profusión de plásticos de un solo uso, en particular los bajos niveles de reutilización y reciclado, el diseño de los productos, los materiales y el comportamiento de los consumidores. Otra causa subyacente podría ser la ausencia de medidas reguladoras.

Se debatieron algunas medidas voluntarias y reglamentarias, en particular las siguientes: incentivos para productores y consumidores (financieros y de comportamiento); mejora de la recogida de los residuos de plásticos; introducción de normas, prohibiciones y obligaciones en relación con el diseño de los productos y la información sobre residuos. Los consultados se mostraron favorables al establecimiento de un objetivo de prevención de residuos a nivel de la UE y a la cooperación de las partes interesadas para desarrollar un enfoque holístico en relación con los plásticos de un solo uso. Otras medidas podrían consistir en modificar la Directiva marco de residuos y fomentar un mayor respeto de la jerarquía de residuos, la contratación pública ecológica y los acuerdos voluntarios.

Los debates en torno a las medidas de limitación pusieron de manifiesto lo siguiente:

- hay pocas campañas de sensibilización que hayan demostrado ser eficaces y, como medida aislada, no son suficientes;
- las prohibiciones pueden resultar eficaces para imponer un nuevo diseño de artículos concretos de poco valor, pero si se establecen a nivel nacional pueden interferir con el mercado único;
- el calendario de aplicación debe permitir garantizar que los materiales de sustitución cumplan las normas y que los consumidores estén preparados;
- las tasas son una medida preventiva eficaz para influir en el comportamiento de los consumidores y, además, generan ingresos; los representantes del sector insistieron en la necesidad de adoptar un planteamiento legislativo para garantizar la igualdad de condiciones;
- en general, se considera que el establecimiento de objetivos de reducción para artículos específicos es una medida adecuada;
- otra posibilidad es garantizar que en el punto de venta no se ofrezca de forma gratuita ningún plástico de un solo uso.

3.2. Observaciones sobre la evaluación inicial de impacto

En las veintiocho aportaciones recibidas se brindaba un fuerte apoyo a una intervención a nivel de la UE, y tanto los minoristas como los fabricantes manifestaron su preferencia por

enfoques voluntarios en lugar de medidas de regulación. El sector privado insistió en la importancia de la viabilidad económica del reciclado, la aplicación deficiente de las normas existentes y las lagunas reglamentarias. Varias partes interesadas resaltaron la necesidad de un enfoque circular o basado en el ciclo de vida que respalde la prevención, y abogaron por la aplicación de incentivos a la innovación y por la supresión de los obstáculos reglamentarios nacionales.

La diversidad de **plásticos de un solo uso** dio lugar a un llamamiento a favor de planteamientos diferenciados en función de que la basura marina esté originada por artículos 1) que puedan reciclarse o 2) para los cuales existan alternativas sostenibles. En relación con los artículos que ya están recogidos, se mostró un gran interés por los regímenes de responsabilidad ampliada del productor. Varias partes interesadas se refirieron al éxito de los sistemas de consigna (por ejemplo, para botellas), aunque algunos advirtieron de las implicaciones económicas negativas, potencialmente desproporcionadas, para los minoristas. Entre los factores determinantes para el éxito de esos sistemas se citaron la eficiencia de los sistemas existentes de gestión de residuos, el comportamiento de los consumidores, la infraestructura local, el potencial de reutilización y la garantía del cumplimiento de las normas. En cuanto a los artículos que podrán sustituirse por alternativas más sostenibles, los minoristas alegaron que esto podría lograrse mejor a nivel de los consumidores por medio de medidas de sensibilización y de incentivos positivos. Se recomendó precaución a la hora de utilizar plásticos biodegradables, y varias partes interesadas solicitaron claridad en el etiquetado y en la información que se proporciona a los consumidores. Los representantes empresariales insistieron en que cualquier restricción debía tener en cuenta los requisitos del mercado único y las cargas administrativas.

Por lo que respecta a los **artes de pesca**, las observaciones se centraron en tres ámbitos principales: 1) la hipótesis de referencia y sus supuestos; 2) las opciones de actuación y 3) el cuestionario de la entrevista.

Como consecuencia de las observaciones recibidas y de otras fuentes, en la hipótesis de referencia se redujo del 30 % al 15 % el porcentaje de pérdida de artes de pesca y acuicultura de plástico en los mares europeos. También se reconsideró la distribución ponderal de los residuos de plástico entre la acuicultura y la pesca. Inicialmente, la distribución (basada en datos de Noruega) era 77 % para la acuicultura y 23 % para la pesca. No obstante, para reflejar con mayor exactitud la producción acuícola y las capturas de peces de la EU-28, la ponderación se modificó de la siguiente manera: 60 % para la acuicultura y 40 % para la pesca. Gracias a las observaciones recibidas, se incluyó en la hipótesis de referencia el supuesto de una aplicación plena de la Directiva revisada sobre instalaciones portuarias receptoras, el Reglamento de control de la pesca y la Directiva marco sobre residuos.

Las cuatro opciones de actuación analizadas fueron las siguientes: 1) regímenes de responsabilidad ampliada del productor sin sistemas de consigna; 2) regímenes de responsabilidad ampliada del productor y un sistema de consigna; 3) establecimiento de objetivos (objetivo de reciclado); y 4) materiales alternativos y diseño de productos. En las

observaciones se insistió en la importancia de cuantificar los impactos, algo que se ha tenido en cuenta en la mayor medida posible.

3.3. Entrevistas / consulta *ad hoc*

Se realizaron más de treinta entrevistas que han permitido estudiar el problema y analizar el impacto en relación con los **plásticos de un solo uso**. Con ellas se pretendía configurar y poner a prueba una serie de posibles medidas de intervención y analizar su viabilidad técnica y sus efectos probables. Se obtuvieron datos específicos relacionados con el rendimiento y los costes y sobre cómo esos datos pueden variar como consecuencia de posibles medidas de intervención.

En todos los grupos, las partes interesadas pusieron de relieve la importancia de la disponibilidad y la funcionalidad de alternativas de un solo uso que no sean de plástico o de productos de sustitución de usos múltiples, así como el coste potencial que tendrían que soportar los fabricantes para cambiar de materiales. La consulta a operadores de sistemas de rellenado de uso múltiple y a empresas de suministro de agua contribuyó a comprender mejor el funcionamiento y los desafíos.

En relación con los **artes de pesca**, dieciséis entrevistas directas y quince por correo electrónico y por teléfono permitieron reunir información para describir, cuantificar y evaluar las cuatro opciones de actuación.

Las partes interesadas convinieron en la necesidad de reducir los residuos plásticos en el mar generados por la pesca y la acuicultura, así como de una actuación política, también a nivel de la UE. En su mayoría, consideraban que las cuatro opciones propuestas de actuación constituían una buena elección, pero destacaron el reto que suponía la aplicación, el control del cumplimiento y el seguimiento de políticas y medidas a escala de la UE.

La responsabilidad ampliada del productor, con o sin sistemas de consigna, se consideró la opción de actuación más beneficiosa, ya que puede cubrir los costes de clasificación, desmontaje y transporte, así como financiar las operaciones de recuperación. Un sistema de consigna puede crear un incentivo financiero para devolver al puerto los artes de pesca al final de su vida útil. Se planteó el problema de que un sistema de esta índole podría sancionar a los pescadores cuyos artes de pesca se hubieran perdido y no fueran recuperables y crearía incentivos para pescar artes intactos de terceros. En numerosas ocasiones se citaron algunos ejemplos exitosos de Islandia, Noruega y Dinamarca. Se consideró que los objetivos de reciclado son beneficiosos para que los artes de pesca al final de su vida útil no se depositen en vertederos o se envíen a incineradoras y, en su lugar, se lleven a instalaciones de reciclado. Se necesita una mayor aceptación por el mercado de materiales reciclados procedentes de artes de pesca y acuicultura, y deben utilizarse fondos públicos o de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor para colocar en una posición competitiva los materiales reciclados de la industria de los envases. Se consideró que los plásticos biodegradables eran demasiado caros y que no se encontraban fácilmente disponibles, en particular los que se biodegradan en agua salada y a grandes profundidades. Además, algunas

partes interesadas señalaron que los materiales biodegradables podrían incitar a los pescadores a eliminar los artes de pesca de plástico en el mar en lugar de devolverlos al puerto.

3.4. Consultas del Eurobarómetro

La consulta del Eurobarómetro de 2014 puso de manifiesto el apoyo de los europeos⁵ al establecimiento de un objetivo a nivel de la UE para reducir la basura marina. En el Eurobarómetro especial n.º 468 (CE, 2017)⁶, el 33 % de los encuestados consideraron que la contaminación marina era el problema ambiental más importante. El 72 % afirmó haber reducido el uso de bolsas de plástico de un solo uso, el 38 % de ellos en los últimos 12 meses. Entre el 89 % y el 94 % consideraron importantes las siguientes medidas:

- diseño de productos que facilite el reciclado de plásticos,
- los esfuerzos de la industria y de los minoristas por reducir los envases de plástico,
- la educación sobre cómo reducir los residuos de plásticos, y
- la puesta a disposición por las autoridades locales de más y mejores instalaciones de recogida de los residuos de plásticos.

El 61 % de los encuestados consideró importante que los consumidores pagaran un recargo por los productos de plástico de un solo uso. En toda la UE, cada vez más personas consideran que las decisiones en materia de protección del medio ambiente deben adoptarse conjuntamente dentro de la UE.

3.5. Consulta pública abierta

La consulta pública en línea⁷ «Reducción de la basura marina: actuación sobre los plásticos de un solo uso y los artes de pesca» (15 de diciembre de 2017-12 de febrero de 2018) recibió 1 807 respuestas.

Los perjuicios al bienestar animal, los riesgos para la salud humana y los impactos en los servicios del ecosistema fueron los tres problemas considerados más importantes que provocan la basura marina y los plásticos de un solo uso. Un 95 % de los encuestados se mostró de acuerdo en que actuar para hacer frente a los plásticos de un solo uso era necesario y urgente. La mayoría indicó que la UE debía apoyar mecanismos obligatorios a nivel mundial o europeo. Las autoridades públicas se apartaban de este punto de vista, pues en su opinión debía haber ciertas medidas a nivel europeo y otras a nivel nacional.

Los argumentos a favor de la reducción de los plásticos de un solo uso en el medio ambiente recibieron un fuerte apoyo, encabezando la lista de prioridades los tapones, las tapas y las botellas de bebidas. Las actuaciones más respaldadas fueron la limpieza de playas, la «pesca de basura» activa y la cuantificación periódica de basura marina y de basura en las playas. Las asociaciones industriales y comerciales fueron la única categoría que no apoyó la actuación de «pesca de basura».

⁵ Entre el 3 y el 7 de diciembre de 2013 se entrevistó a 26 595 ciudadanos de 28 Estados miembros de la UE.

⁶ Entre el 23 de septiembre y el 2 de octubre de 2017 se entrevistó a 27 881 ciudadanos de 28 Estados miembros de la UE.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/marine_litter.pdf

Muchos de los encuestados afirmaron haber reducido su uso personal de bolsas de plástico ligeras, botellas de bebidas y tapas y tapones. El consumo de envoltorios de patatas fritas y de golosinas era el que menos había cambiado. La inmensa mayoría atribuye tales reducciones a una mayor sensibilización respecto a los impactos medioambientales de los plásticos de un solo uso. La mayoría de los encuestados se mostraron dispuestos a reducir el consumo de bolsas de plástico; más de la mitad indicó que ya lo había hecho. El 77 % aceptaría pagar una pequeña cantidad adicional en el marco de un sistema de consigna para las bolsas de plástico. Las políticas tendentes a la supresión gradual de los servicios de mesa desechables en favor de otros fabricados con materiales biodegradables o de alternativas reutilizables, incluso si supone un ligero aumento de precio, recibieron un amplio apoyo (93 %). Los representantes de asociaciones industriales y comerciales se mostraron divididos en cuanto a su disposición a pagar, aunque apoyaron la supresión gradual de los plásticos de un solo uso.

Se brindó un apoyo considerable (91 %) a la imposición de normas para que las empresas tabacaleras contribuyan financieramente a los costes generados por la limpieza de las colillas. Las asociaciones industriales y comerciales se mostraron relativamente más reacias. El 79 % apoyó una propuesta similar en relación con los productores de artículos de higiene.

Los sistemas de consigna se consideraron el enfoque más adecuado (47 %) en el caso de las botellas de bebidas, seguido por los objetivos de reducción para el uso (33 %). Los consultados destacaron los altos porcentajes de devolución (alrededor del 90 %) de los sistemas de consigna y la gran calidad de la materia prima resultante para la industria, pero los minoristas pusieron de manifiesto las posibles repercusiones económicas y operativas, en particular para las tiendas más pequeñas, y solicitaron que se establecieran sistemas adaptados a nivel nacional.

Los requisitos de diseño mínimos obtuvieron menos apoyo (20 %), y los representantes empresariales no se mostraron partidarios de ellos. Por lo que se refiere a los artículos de plástico de un solo uso que podrían sustituirse por alternativas más sostenibles, como los bastoncillos de algodón y los cubiertos, los consultados se declararon a favor de requisitos legislativos y de objetivos de reducción para el uso. También se consideró adecuado aplicar unas medidas legislativas similares incluso en el caso de los artículos para los que no existe una alternativa evidente, como las colillas de cigarrillos y las compresas. Por lo que se refiere a los artículos incluidos en esta categoría de plásticos de un solo uso, se consideraron igualmente apropiados los regímenes de responsabilidad ampliada del productor.

340 personas respondieron a la parte específica sobre la pesca de la consulta pública en línea. El 95 % estuvo de acuerdo en que actuar para hacer frente a la cantidad de basura marina era necesario y urgente. En concreto, en el caso de los artes de pesca, el 79 % piensa que esa actuación es necesaria y urgente. El 100 % de las organizaciones de pesca (y el 53 % en general) considera que el impacto de la basura marina en la pesca y la acuicultura es muy importante o bastante importante. Para el 84 % de los encuestados los costes de limpiar la basura son muy importantes o importantes.

Un 80 % indicó que los pescadores, como usuarios directos de los artes de pesca, tienen un papel muy relevante para cambiar la situación. También se consideró importante el papel de la

UE, los Estados miembros, las autoridades locales y regionales y las organizaciones de pesca. Sorprendentemente, al sector privado se le concede una función menos importante, a pesar del papel que puede llegar a desempeñar en los regímenes de responsabilidad ampliada del productor.

Una mayoría indicó que «algunos» artes de pesca se pierden (entre el 28 % en el caso de las redes de tiro y el 54 % en el de las redes de enmalle) o se descartan (el 22 % en el caso de las redes de tiro y el 43 % en el de las líneas y cabos).

Las cuatro medidas preferidas fueron las siguientes: 1) incentivos para traer a tierra la basura pescada y los artes que están al final de su vida útil (88 %), 2) mejores instalaciones de recogida y selección en los buques y en los puertos (70 %), 3) incentivos / financiación de las medidas de recobro (68 %), y 4) mejor control de la aplicación de la normativa en vigor (67 %).

En las observaciones redactadas en los campos de texto libre, las partes interesadas propusieron también la imposición de la responsabilidad ampliada del productor y mayores sanciones por contaminar, explicaron el riesgo y la ineficacia de las actuaciones de recuperación, insistieron en la importancia de la educación de los pescadores, abogaron por el marcado de los artes de pesca, señalaron que unos costes portuarios elevados conducen a más descartes de artes en el mar y pidieron unas instalaciones portuarias adecuadas.

Por lo que se refiere a las medidas adicionales específicas para apoyar la devolución a tierra de artes de pesca, los encuestados se mostraron partidarios de sistemas de consigna con un gravamen sobre los pescadores (59 %) y un sistema de responsabilidad ampliada del productor que incluya un gravamen sobre los artes (53 %). Algunas personas manifestaron su inquietud por que los sistemas de consigna sancionaran a los pescadores que no pudieran recuperar los depósitos por artes de pesca perdidos involuntariamente o no recuperables.

3.6. Conferencias

En una conferencia sobre «Un nuevo concepto de materiales plásticos» (Bruselas, 26 de septiembre de 2017), las partes interesadas indicaron que, para alcanzar el objetivo de reducir en un 50 % la basura marina votado por el Parlamento Europeo, se necesitaba una estrategia ambiciosa a nivel de la UE con medidas específicas para distintos plásticos de un solo uso.

Se propusieron objetivos obligatorios de reducción del consumo con plazos realistas. También se indicaron algunas medidas que podían ser adecuadas, como incentivos a los consumidores, sistemas de consigna e infraestructura de reciclado. Además de medidas aplicables a los artículos, también debían considerarse otras aplicables a las fuentes y vías de introducción de la basura marina. Las partes interesadas insistieron en los malos resultados de las iniciativas de sensibilización por los escasos recursos asignados a las campañas. La contratación pública ecológica se consideró un buen medio para aumentar la demanda de alternativas a los plásticos de un solo uso.

La Conferencia de 2018 de la Plataforma de partes interesadas de la economía circular⁸ (20 y 21 de febrero de 2018) facilitó más información sobre medidas dirigidas a los plásticos en el medio marino.

3.7. Conclusiones

Varias medidas se han considerado adecuadas para distintos plásticos de un solo uso. Se abordaron algunas de ellas en función de la legislación existente y de la disponibilidad de alternativas sostenibles. En general, las medidas de responsabilidad ampliada del productor recibieron una acogida favorable. Representantes de la industria y las empresas insistieron en los costes implícitos asociados a algunas de esas medidas y en la importancia de conocerlos antes de actuar. También se apoyaron los enfoques legislativos. Los objetivos de reducción resultaron populares, con salvedades respecto a las condiciones de aplicación (por ejemplo, objetivos sujetos a un calendario).

También se consideraron necesarias otras medidas y políticas para lograr los objetivos generales de la UE. Las partes interesadas se mostraron dispuestas a pagar por alternativas más sostenibles a los plásticos de un solo uso o a pagar tasas como sanción por el uso de ese tipo de plásticos. Las campañas de sensibilización se consideran más bien medidas complementarias a otras medidas voluntarias y reglamentarias.

Las partes interesadas señalaron que actuar en relación con los artes de pesca es necesario y urgente. Las opciones de actuación consistentes en la responsabilidad ampliada del productor y los sistemas de consigna fueron las preferidas, además de la mejora de las instalaciones portuarias receptoras. Se consideró que la responsabilidad ampliada del productor, en combinación con sistemas de consigna, tiene efectos positivos sobre la relación coste-beneficio y contribuye al objetivo de reducir la presencia de plásticos en los mares europeos previsto en la Estrategia sobre el plástico.

⁸ http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/circular-economy-stakeholder-conferenceprogramme_v20180212-2.pdf