

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico

COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD)

(2014/C 214/08)

Ponente: **Seamus Boland**

El 15 de noviembre de 2013, el Consejo, y el 18 de noviembre de 2013, el Parlamento Europeo, decidieron, de conformidad con los artículos 114, apartado 3, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico

COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de febrero de 2014.

En su 496^o pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 227 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de modificar la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico. Sin embargo, llama la atención sobre las críticas generalizadas que cuestionan que la Directiva propuesta pueda alcanzar su objetivo de reducir el uso de bolsas de plástico a corto plazo.

1.2 El CESE admite que el uso continuado de bolsas de plástico ligeras provoca un grave daño medioambiental a la vida marina y que tiene graves consecuencias tanto para varias especies marinas como para la salud humana.

1.3 El CESE es consciente de la gran complejidad jurídica en torno al control de las bolsas de plástico; no obstante, recomienda encarecidamente que la propuesta de Directiva garantice que cada Estado miembro se comprometa plenamente a erradicar de este tipo de residuos de forma permanente.

1.4 El CESE se muestra preocupado por que la propuesta no logre fijar unos objetivos de reducción básicos debido a la falta de un objetivo de prevención claro a escala de la UE que proporcione un punto de referencia para la efectividad de las medidas de los Estados miembros y cuyo incumplimiento pueda sancionarse.

1.5 En este sentido, del CESE formula las siguientes recomendaciones:

- la UE debería establecer un objetivo cuantitativo de reducción del uso de bolsas de plástico ligeras, que debería determinarse tomando como referencia la experiencia de los Estados miembros en los que se consumen pocas bolsas de plástico ligeras;
- su incumplimiento resultará en las sanciones anteriormente mencionadas.

1.6 Aunque se entiende que las diversas medidas para controlar las bolsas de plástico surten distinto efecto en los diferentes Estados miembros, el CESE recomienda que cada uno analice cuál es la mejor manera de cumplir la Directiva y, a continuación, elija la opción que más se ajuste a sus necesidades y que sea realista en cuanto a sus obligaciones para alcanzar el objetivo global de la UE.

1.7 El CESE recomienda que, a la hora de establecer su propia política de aplicación, los Estados miembros valoren cuidadosamente cómo afectará a consumidores, vendedores y al medio ambiente.

1.8 El CESE acoge favorablemente las conclusiones del informe de evaluación de impacto de 2011 de la DG Medio Ambiente, que indican que la reducción del uso de bolsas de plástico tendrá consecuencias laborales cuando menos neutras y quizá incluso contribuirá a aumentar el número de puestos de trabajo asociados a las bolsas reutilizables alternativas, que crearían menos problemas medioambientales.

1.9 En línea con un dictamen anterior –NAT/600 Estrategia europea frente a los residuos de plásticos en el medio ambiente (Libro Verde)–, el CESE recomienda que se reconozca claramente el papel que desempeña la sociedad civil para mejorar las actitudes.

2. Información general sobre las iniciativas legislativas

2.1 Con arreglo a la legislación de la UE, las bolsas de plástico están consideradas como envases en virtud de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases. No hay, sin embargo, ninguna normativa ni política de la Unión centrada específicamente en esas bolsas. Algunos Estados miembros han desarrollado ya diversas políticas muy eficaces para reducir su uso, aunque muchos otros no lo han hecho.

2.2 La propuesta tiene por objeto disminuir en la Unión Europea el consumo de bolsas de plástico con un espesor de menos de 50 micras (0,05 milímetros). Para hacernos una idea, la Directiva va dirigida a las bolsas de plástico ligeras que nos dan en la caja de supermercados y tiendas para llevarnos la compra.

2.3 Las dificultades jurídicas para diseñar y aplicar un objetivo de reducción común a la UE y aplicable en todos los Estados miembros han contribuido en gran medida a agravar el problema. En lugar de establecer un objetivo común que reduzca significativamente el número de bolsas de plástico en circulación, parece preferible introducir en la Directiva 94/62/CE la obligación de que todos los Estados miembros reduzcan el consumo de bolsas de plástico ligeras, dejándoles al mismo tiempo la posibilidad de fijar sus propios objetivos nacionales de reducción y de elegir qué medidas adoptar para alcanzarlos. Estas medidas no deberían conducir a un aumento global en la producción de otros envases.

2.4 La Unión Europea no ha logrado sincronizar las políticas correctamente de manera que pueda ofrecerse una respuesta uniforme para resolver los problemas que genera la transformación de bolsas de plástico en basura. Por ejemplo, Italia quiere prohibirlas. Austria ha puesto en tela de juicio dicha propuesta por razones jurídicas. Otros países, como Dinamarca, Irlanda y Bulgaria, han aplicado una tasa sobre las bolsas de plástico. Reino Unido introducirá una tasa limitada en 2015 que afectará a los minoristas con más de 250 empleados. Los minoristas en Francia, Alemania, Portugal, Hungría y los Países Bajos han empezado a cobrar por las bolsas de plástico.

3. Contexto y síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 El Parlamento Europeo y el Consejo desean consultar al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con los artículos 114, apartado 3, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre la modificación de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico.

3.2 La Comisión ha realizado una evaluación de impacto para preparar su propuesta legislativa ⁽¹⁾. Según esta evaluación de impacto, se calcula que en 2010 cada ciudadano de la UE utilizó 198 bolsas de plástico. Se estima también que alrededor del 90 % de ellas eran bolsas ligeras, que son reutilizables con menos frecuencia y más proclives a su transformación en basura.

3.3 Ese mismo informe afirma que en 2010 más de 8 000 millones de bolsas de plástico fueron lanzadas en la UE a la naturaleza. Esta basura afecta gravemente al entorno marino, pues se acumula en grandes cantidades en nuestros mares. Incluso en los países sin costa, las bolsas de plástico llegan a los océanos a través de ríos y arroyos. Que una bolsa de plástico pueda durar siglos supone un enorme problema mundial, pues contamina y perjudica a los ecosistemas de nuestros océanos.

3.4 El análisis de la Comisión concluye que el uso de este tipo de bolsas varía enormemente: oscila entre cuatro bolsas por persona en Dinamarca y Finlandia y 466 en Polonia, Portugal y Eslovaquia.

4. Observaciones generales y particulares

4.1 En su dictamen NAT/600 — «Estrategia europea frente a los residuos de plásticos (Libro Verde)», elaborado por Josef Zboril, el CESE destacó los graves problemas que causan los residuos de plástico en general y recomendaba una serie de acciones clave para gestionar toda la contaminación relacionada con el plástico ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Evaluación de impacto sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico (COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD)).

⁽²⁾ Dictamen sobre la *Estrategia europea frente a los residuos de plásticos* (Libro Verde). DO C 341 de 21.11.2013, p. 59-66.

4.2 Una reducción drástica de las bolsas de plástico contribuirá a disminuir la presión sobre la biodiversidad, especialmente en el entorno marino, en línea con la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, cuyo objetivo es detener la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la UE hasta 2020.

4.3 Se sabe que hay al menos 267 especies que han sufrido los efectos de quedar enredadas con bolsas de plástico o de ingerir residuos marinos cuyo origen son también las bolsas de plástico. En el Mar del Norte, el 94 % de todas las aves tienen restos de plástico en el estómago. Asimismo, se han encontrado bolsas en el estómago de varias especies marinas en peligro de extinción.

4.4 Entre los fallos subyacentes que contribuyen a agravar el problema encontramos:

- un fallo del mercado y una escasa sensibilización de la opinión pública;
- fallos en la aplicación y el cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de envases y residuos de envases;
- no haber logrado establecer objetivos reales que reduzcan de manera significativa el uso de bolsas de plástico ligeras;
- la falta de voluntad política de muchos Estados miembros para resolver el problema estableciendo objetivos significativos.

4.5 Por otro lado, las enormes diferencias en el número de bolsas de plástico ligeras per cápita de los distintos Estados miembros demuestran que es posible reducir radicalmente su uso en relativamente poco tiempo, siempre y cuando haya voluntad política para actuar. Por ejemplo, en Irlanda se logró reducir las bolsas de plástico un 80 % cuando se introdujo una tasa en el punto de venta.

4.6 Si no se toman medidas eficaces, se prevé que el número de bolsas de plástico en el mercado aumente de 99 000 millones en 2010 a 111 000 millones en 2020 (UE-27) ⁽³⁾. Si no se adoptan medidas enérgicas e inmediatas que limiten el uso de bolsas de plástico y su posterior transformación en basura, el problema afectará al medio ambiente y las ciudades tanto de la UE como fuera de ella, así como al sector del reciclaje de plástico, las autoridades públicas, el sector pesquero, el turístico y las empresas locales.

4.7 Muchas organizaciones ecologistas tienen claro que la propuesta de la Comisión es débil, pues en el artículo 1, apartado 2, afirma que «Los Estados miembros tomarán medidas dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente Directiva con el fin de reducir en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras» sin establecer un objetivo claro de prevención.

4.8 Asimismo, se entiende que las Directivas, cuya única responsabilidad recae sobre los Estados miembros y que carecen de una clara sanción acordada en caso de no aplicación, son sustancialmente menos eficaces.

4.9 Establecer una meta de prevención cuantitativa para el uso de las bolsas de plástico marcaría un objetivo claro y un punto de referencia para los Estados miembros que podría supervisarse y cuyo cumplimiento podría exigirse jurídicamente en caso de que fuera necesario. Por otro lado, daría flexibilidad a los Estados miembros sobre qué medidas aplicar para alcanzar esta meta. Entre los posibles instrumentos cabe citar los incentivos económicos, como tasas o impuestos, campañas de sensibilización dirigidas a los consumidores, medidas reguladoras o una mezcla de estos instrumentos, según cuáles sean las circunstancias particulares de cada Estado miembro. En la evaluación de impacto se ha barajado un objetivo de prevención de 35 bolsas por persona y año. Este objetivo se basaría en el consumo medio de bolsas de plástico ligeras de los seis o siete Estados miembros con un menor consumo por habitante en 2010 y, por tanto, podría considerarse un punto de referencia razonable y alcanzable para otros Estados miembros. Si se convirtiera en un objetivo de prevención a escala de la UE, significaría una reducción del 80 % del consumo de bolsas de plástico desechables en la UE, que debería ser el objetivo mínimo.

4.10 De la evaluación de impacto de la Comisión se desprende que las medidas para reducir el uso de bolsas de plástico desechables no tendrían consecuencias inaceptables en la economía o el empleo.

Concluye lo siguiente:

- habrá una disminución en el número de personas que trabajan en el sector de la fabricación de **bolsas de plástico desechables**;
- no obstante, probablemente aumente el empleo en el sector de la fabricación de **bolsas de plástico reutilizables, bolsas de papel y bolsas de basura**;
- el informe de Prodcom de 2011, que se menciona en la evaluación de impacto, afirma que en 2006 una tercera parte de las bolsas de plástico ligeras se había importado, principalmente de Asia. Asimismo afirma que, desde entonces, son muchas más las bolsas que se fabrican en ese continente. Menciona que en el Reino Unido casi el 98 % de este tipo de bolsas se importa de Extremo Oriente;

⁽³⁾ Según los cálculos de Prodcom, una base de datos de Eurostat que proporciona estadísticas sobre la fabricación de bienes manufacturados. (Evaluación de impacto de la Comisión, capítulo 2.4).

- el informe señala que las bolsas fabricadas en los países de la UE suelen ser ligeramente más gruesas;
- el informe de evaluación de impacto afirma que no habrá consecuencias adicionales en el ámbito laboral (p. 86). Asimismo, señala que la mayoría de fabricantes produce varios tamaños y que las acciones para reducir las bolsas de plástico ligeras pueden aumentar la demanda de bolsas reutilizables y, en consecuencia, crear empleo.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
