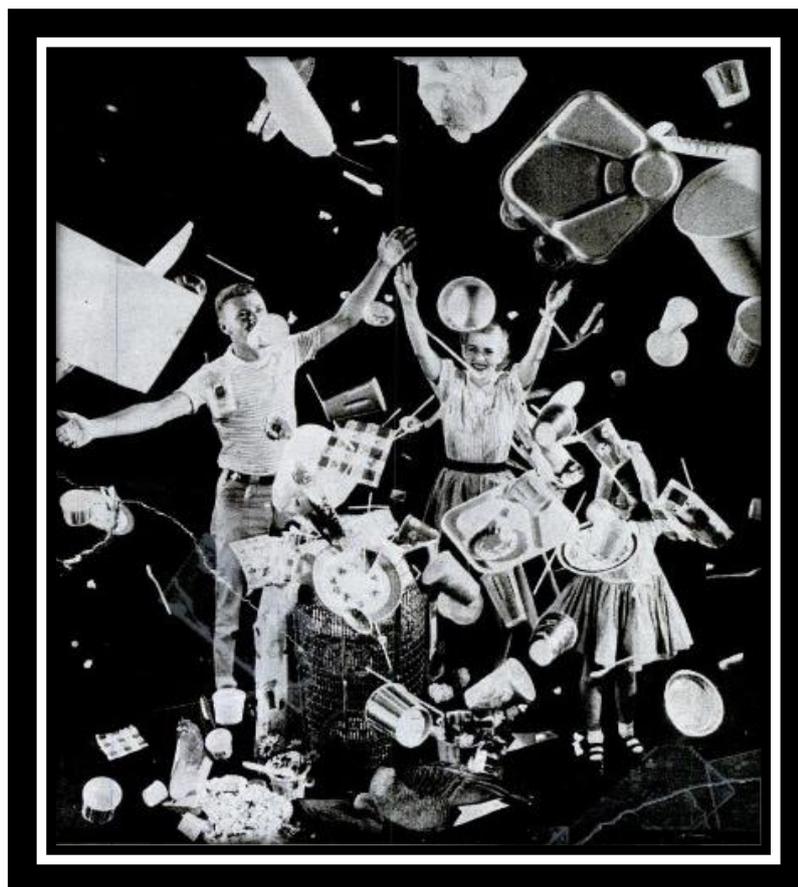


LA REGULACIÓN EUROPEA DE LOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO DE UN SOLO USO



“Throwaway Living”, Life, August 1, 1955, 43

Autora: Eva Fabrés Garrido

Tutora: Isabel Pont Castejón

Derecho, 4to Curso, 18/19

Trabajo Fin de Grado (TFG) 11.05.2019

Universitat Autònoma de Barcelona

A mi pareja y amigos que me han apoyado durante el grado,

A mi tutora, Isabel Pont, por todo su esfuerzo, horas de dedicación y entusiasmo.

Resumen

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene el propósito de analizar el régimen jurídico actual de la Unión Europea en materia de plásticos de un solo uso, a través de un análisis de las políticas e instrumentos internacionales y propios de la Unión Europea. En particular, se estudiará la reciente propuesta de Directiva relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, pendiente de aprobación, las perspectivas que abre y las carencias que se detectan.

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES PRELIMINARES	8
1. Trascendencia de la cuestión objeto de estudio	8
1.1 Datos relevantes sobre la producción de plástico	8
1.2 Datos relevantes sobre la generación de residuos de plástico	10
2. El destino de los residuos de plástico y sus consecuencias	11
2.1 El destino principal de los residuos de plástico: el medio marino.....	12
2.2 Impactos derivados de los productos de plástico de un solo uso.....	14
3. A modo de recapitulación	19
CAPÍTULO II: CONTEXTO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE PLÁSTICOS.....	20
1. Instrumentos internacionales: modelos de consumo y producción sostenibles	20
1.1 Instrumentos no vinculantes de Naciones Unidas	21
1.2 Instrumentos no vinculantes del G7 y G20.....	22
2. Instrumentos internacionales: impactos derivados de los productos de plástico	23
2.1 Instrumentos internacionales no vinculantes	23
A. Instrumentos de Naciones Unidas.....	23
B. Instrumentos del G7 y G20	25
2.2 Instrumentos internacionales vinculantes	26
A. Instrumentos internacionales en materia de contaminación	26
B. Instrumentos internacionales en materia de residuos.....	28

3. A modo de recapitulación...	30
CAPÍTULO III: PLÁSTICOS Y UNIÓN EUROPEA	32
1. Parte I: Políticas y estrategias relacionadas	33
1.1 Primer nivel: la Estrategia Europea 2020 y la Hoja de Ruta	34
1.2 Segundo nivel: políticas sectoriales	36
A. Política sobre consumidores	36
B. Políticas en materia de mercado interior y producción	38
C. Política medioambiental	40
1.3 Tercer nivel: políticas sobre economía circular	43
A. El Plan de Acción para la Economía Circular	43
B. Estrategia europea para el plástico en una economía circular	45
2. Parte II: Régimen jurídico actual	47
2.1 Régimen jurídico de la situación de base	47
A. Instrumentos en materia de residuos	47
B. Instrumentos en materia de aguas	50
3. A modo de recapitulación...	53
CAPÍTULO IV: NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO	55
1. Aspectos jurídicos preliminares	55
1.1 Apunte previo: la situación jurídica de la Directiva	55
1.2 Base jurídica: material y formal	56
2. Objetivo y relación con los demás instrumentos	58
3. Contenido de la Directiva	60

3.1	Ámbito de aplicación	60
	A. Productos incluidos en el ámbito de aplicación	60
	B. Productos excluidos del ámbito de aplicación	64
3.2	Medidas adoptadas respecto a los productos de plástico de un solo uso.....	64
	A. Medidas asignadas a los productos con amplias alternativas	65
	B. Medidas asignadas a los productos con algunas y escasas alternativas	66
3.3	Implementación y control	74
4.	A modo de recapitulación... ..	76
CAPÍTULO V: RETOS DE LA DIRECTIVA		80
1.	Sujetos y retos planteados	80
1.1	Estados miembros y autoridades públicas	80
1.2	Las industrias	85
1.3	Ciudadanos y consumidores	87
2.	A modo de recapitulación	89
CONCLUSIONES		91
FUENTES CONSULTADAS.....		94
ANEXOS.....		107
ANEXO 1: DIRECTIVA RELATIVA A LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO		107
ANEXO 2: ESQUEMAS EXPLICATIVOS DE LA DIRECTIVA.....		160
ANNEXO 3: ENTREVISTAS REALIZADAS		162
ANNEXO 4: OPINIONES DE AGENTES IMPLICADOS.....		169

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objetivo conocer el régimen jurídico vigente en la Unión Europea en materia de productos de plástico de un solo uso, en perspectiva de cambio dada la reciente propuesta de Directiva relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, pendiente de aprobación. Se quiere avanzar la relevancia de la cuestión, que se ha puesto frecuentemente de manifiesto por parte de los medios de comunicación, y, asimismo, se está empezando a tratar desde las instituciones internacionales y a nivel regional. En efecto, los impactos de los productos de plástico de un solo uso son innegables y persistentes, y, por ello, se hace necesario un marco jurídico sólido que los aborde de manera adecuada. En este sentido, la nueva propuesta normativa es considerada, por parte de la Comisión Europea, como uno de los logros más importantes de la Unión Europea en el período de 2014 a 2019¹. Ahora bien, dado que se trata de un suceso muy reciente, existe de modo generalizado un desconocimiento acerca los cambios que introduce la Directiva en el régimen actual, sus propósitos y sus carencias. Por lo tanto, es crucial en este momento examinar dicho marco jurídico, y, así, determinar su idoneidad y ambición, al tiempo que se resuelve con la inseguridad y las dudas que puedan presentar aquellos agentes implicados.

En orden de llevar a cabo este análisis, el trabajo se estructurará en cinco Capítulos separados: se partirá, en el Capítulo I, de la realidad fáctica relativa a la producción, los residuos y los impactos de los productos de plástico de un solo uso en áreas clave, para proceder a analizar los instrumentos jurídicos relevantes para la Unión Europea: tanto a nivel internacional, en el Capítulo II, con una pincelada de aquellos instrumentos y convenios relevantes, como a nivel interno, en el Capítulo III, a través del estudio de la agenda política europea. A continuación, en el Capítulo IV, se analizará exhaustivamente la Directiva sobre plásticos de un solo uso, para extraer conclusiones acerca la regulación propuesta. Finalmente, en el Capítulo V, se observarán los sujetos directamente afectados por el nuevo régimen jurídico de la Unión Europea, y los retos o dificultades que se plantean para estos.

¹ European Commission, “Europe in May 2019, Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world, Annex III, The Top 20 EU achievements 2014-2019”, *ec.europa.eu*, en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-annex-iii_en.pdf

Finalmente, las fuentes de información que se utilizarán para la elaboración de este trabajo abarcarán desde herramientas documentales, como los trabajos técnicos de la Unión Europea, con especial interés por aquellos elaborados en el seno de la Comisión Europea, hasta métodos directos de obtención de información, como la realización de entrevistas a dos actores clave para la implementación de la Directiva en Cataluña. Con todo, no se han empleado fuentes de información tradicionales del campo del Derecho, como sería un análisis jurisprudencial, en tanto que el régimen jurídico que se estudiará es tan novedoso que aun ni siquiera ha entrado en vigor. De esto último, además, se deriva un límite claro en la elaboración del presente trabajo: la Directiva en proceso aún se mueve en la línea entre la incertidumbre y la expectativa.

CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Este primer capítulo tiene el objetivo de observar la raíz de los problemas derivados de la producción y del consumo de los productos de plástico de un solo uso. Para ello, primero se expondrán datos globales relativos a la producción del plástico, y, a ellos les seguirán los datos relativos a los residuos de plástico. En segundo lugar, se estudiarán los impactos principales derivados del modelo económico actual del plástico, con especial referencia a los productos de plástico de un solo uso. Con ello, se logrará obtener una imagen de la magnitud global y del grado de necesidad de intervención por parte de la Unión Europea.

1. Trascendencia de la cuestión objeto de estudio

En este apartado se expondrán aquellos datos clave para entender la importancia de los productos de plástico en la economía global, de un lado, revelando los datos de producción mundial y aquellos datos significativos respecto a la producción de plásticos de un solo uso, y, del otro, analizando las vías tomadas por los productos de plástico producidos que se han derivado en residuo.

1.1 Datos relevantes sobre la producción del plástico

Para empezar a concebir la problemática que suponen los productos de plástico de un solo uso, es importante partir de las cifras de producción de dichos productos, ya que revelan la magnitud del punto inicial en la economía. Los datos sobre la producción pueden revelarse desde una visión general, y, asimismo desde una óptica particular relativa a los productos de plástico de un solo uso.

Partiendo de una visión general y global, hay que apuntar que la introducción de los productos de plástico en la economía de modo masivo es relativamente reciente, y que la producción ha crecido de modo desorbitante. De hecho, un importante estudio de 2017², revela que el inicio de la producción a gran escala data de 1950, fecha en que se produjeron 2 millones de toneladas (en adelante, Mt). En contraposición, en 2015, se generaron 407 Mt. **Además, en el intervalo de tiempo que separa las dos fechas**

² GEYER Roland, R. JAMBECK Jenna, LAW LAVENDER Kara. "Production, use, and fate of all plastics ever made", *Science Advances* 3, e1700782, 19 julio 2017.

anteriores, se produjeron, en total 8300 Mt, y, se calcula que la producción mundial de plástico se duplicará durante los próximos 20 años³. Estos cálculos abarcan la producción de todo tipo de polímeros, esto es, los compuestos químicos utilizados en la elaboración del plástico. Sin embargo, si se toman los estudios de PlasticsEurope, que es la fuente principal de información para la elaboración de los documentos de la Unión Europea en esta materia, las cifras se ven reducidas, ya que excluyen algunas clases de estos químicos, resultando, la cifra, a fecha de 2015⁴, de 269 Mt (y, a fecha de 2017, de 348 Mt⁵).

Siguiendo con los datos extraídos de ambas fuentes, pero desde la perspectiva de productos de plástico de un solo uso, ambos estudios convienen en señalar que gran parte de la producción se destina a un tipo concreto de producto de plástico de un solo uso, *los envases de plástico, que constituyen el 40% de la producción*, aunque el primer estudio realiza los cálculos a nivel global⁶, y, el segundo, a nivel de la Unión Europea⁷. Esto supone, “que el 40% de los más de 407 Mt de plástico que se producen al año es desechable, y buena parte de él se usa en envases diseñados para tirarse a la basura a los pocos minutos de adquirirse⁸”. A través de una mirada a los otros productos de plástico de un solo uso que resultan conflictivos, se pueden recoger, añadido a lo anterior, varios datos: anualmente se consumen entre uno y cinco trillones de *bolsas de plástico*, lo que supone, aproximadamente, 10 millones de bolsas de plástico por minuto⁹. Además, se producen, cada año, 500 mil millones de botellas de plástico¹⁰, y, 5 trillones de cigarrillos (cada día se venden 15 billones)¹¹. Si reducimos la

³ COMISIÓN EUROPEA, COM (2018) 28 final, Una estrategia europea para el plástico en una economía circular, 16.1.2018, pág. 2

⁴ PlasticsEurope, “Plastics – the Facts 2016, an analysis of European plastics production, demand and waste data”, pág. 13

⁵ PlasticsEurope, “Plastics – the Facts 2018”, an analysis of European plastics production, demand and waste data, pág. 19

⁶ GEYER Roland, et. al., op. cit., pág. 2

⁷ PlasticsEurope, “Plastics – the Facts 2018”, op. cit., pág. 24

⁸ PARKER, Laura, “Ahogados en un mar de plástico”, *nationalgeographic.com*, 11.06.2018, en: https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/grandes-reportajes/ahogados-mar-plastico_12712/16#slide-15#slide-15

⁹ UN Environment, “Single-use plastics, A Roadmap for Sustainability”, UNEP 2018, pág. 12

¹⁰ Greenpeace, “Datos sobre la producción de plásticos”, *Greenpeace.org*, en: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/plasticos/datos-sobre-la-produccion-de-plasticos/>

¹¹ TERRY, Martin, “Shocking Global Cigarette Litter Facts”, *verywellmind.com*, 04.11.2018, en: <https://www.verywellmind.com/world-cigarette-litter-facts-that-will-shock-you-2824735>

escala, se estima que sólo en Estados Unidos se consumen, cada día, 500 millones de pajitas de plástico¹², y, si la reducimos aún más, en sede de bastoncillos de algodón, sólo el grupo francés Lemoine, líder en el sector, vende cerca de 30 millones mundialmente, lo que supone entre 3.500 y 5.000 toneladas de plástico, o 950 bastoncillos de algodón por segundo¹³.

De lo anterior puede afirmarse que los datos sobre producción de plástico revelan cifras muy elevadas, y, que **el mercado de productos de plástico de un solo uso constituye una gran porción del total de la producción de plástico**, y, que, por lo tanto, no debe infravalorarse la importancia que tienen estos para la economía, la industria y los consumidores.

1.2 Datos relevantes sobre la generación de residuos de plástico

La producción global del plástico, que, como se apuntaba, ha constituido un total de peso de 8.300 Mt, se ha visto reflejada en la consecuente generación de residuos de plástico. Conocer los datos relativos a este tipo de residuos, y las vías de gestión que se han tomado, es relevante para precisar el nivel de impacto. Así, primero es pertinente conocer los datos numéricos relativos a los residuos, y, luego, los caminos que estos han seguido.

- En primer lugar, si se toma la cifra total del plástico producido, esto es, 8.300 Mt, resulta que sólo 2500 Mt (el 30% de toda la producción de plástico) se encuentra, actualmente, en uso¹⁴. Así, la totalidad de residuos plásticos primario y secundario (el reciclado) suman una cifra de 6300 Mt¹⁵.

- Por lo tanto, una gran cantidad de plástico producido ha finalizado su ciclo de vida, y, ahora, hay que tener en cuenta que el plástico convertido en residuo ha tomado distintas vías de finalización: en particular, de las 6500 Mt de residuos primarios y secundarios de plástico que se han generado, a nivel mundial, 800 Mt han seguido la

¹² GIBBENS, Sarah, "A brief history of how plastic straws took over the world", *nationalgeographic.com*, 02.01.2019, en:

<https://www.nationalgeographic.com/environment/2018/07/news-plastic-drinking-straw-history-ban/>

¹³ LAVOCAT, Lorène, "Les cotons-tiges vont disparaître. Enfin, ceux en plastique", *reporterre.net*, 28.05.2018, en:

<https://reporterre.net/Les-cotons-tiges-vont-disparaitre-Enfin-ceux-en-plastique>

¹⁴ GEYER Roland, et. al., op. cit., pág. 2

¹⁵ *Ibid.*, pág. 2

vía de la incineración (el 12%), 600 Mt han sido recicladas (el 9%), y, cerca de **4.900 Mt se han acumulado en vertederos o desechado en el medio ambiente**, lo que representa el **79% de todos los residuos plásticos producidos** en el período de tiempo señalado¹⁶. Además, este último dato numérico está previsto que crecerá, para 2050, en 12.000 Mt, si no hay mejoras en los sistemas de gestión de residuos ni cambios en los patrones de consumo actuales¹⁷.

Si contraponemos estos datos a nivel de la Unión Europea, del último estudio de PlasticsEurope (2018) resulta que, de la totalidad de residuos de plástico recogidos, en 2017, **27.1 Mt**, fueron destinadas a la incineración el 41.6%, al reciclaje, el 31.1%, y, se acumularon en vertederos el 27.5%¹⁸. Parece que la realidad europea es, pues, más optimista que la descrita a nivel global, pero, hay que tener en cuenta que estos últimos datos sólo se proyectan sobre los residuos recogidos. Por lo tanto, a nuestro entender, el estudio de PlasticsEurope desconoce la cantidad de residuos plásticos que han sido acumulados en el medio ambiente.

De todo lo de aquí expuesto, si se toma la conclusión de que los productos de plástico de un solo uso constituyen una parte relevante de la producción del plástico, puede deducirse que la cantidad de residuos de plástico de un solo uso que se han convertido en residuo y acumulado en el medio ambiente también alcanza valores importantes, como se verá a continuación.

2. El destino de los residuos de plástico y sus consecuencias

El siguiente apartado está compuesto de dos partes: la primera está dedicada a observar el medio principal en el que los residuos plásticos han sido desechados, la dimensión numérica que supone este tipo de residuos en comparación a otros tipos de residuos, y, definir la cantidad relativa de los plásticos de un solo uso que están presentes en dicho medio. Una vez se haya descubierto la magnitud de la cifra, se procederá a observar los impactos concretos que ello supone.

¹⁶ GEYER Roland, et. al., op. cit., pág. 3

¹⁷ UN Environment, “Single-use plastics”, op. cit., pág. 6

¹⁸ Plastics – the Facts 2018, op. cit., pág. 33

2.1 El destino principal de los residuos de plástico: el medio marino

En este apartado se observa la particular incidencia de los productos de plástico en el medio marino, partiendo de datos generales y descendiendo hasta la contribución específica de los productos de plástico de un solo uso. Estos datos permitirán entender la relevancia que cobra la futura Directiva sobre plásticos de un solo uso, que constituye el objeto principal de este trabajo.

Para empezar, como ya se ha apuntado, los residuos de los productos de plástico pueden tomar distintas vías cuando finaliza su vida útil. Sin embargo, existe una vía particular que afecta considerablemente a los productos de plástico de un solo uso, cuando estos no son recogidos o gestionados de manera adecuada. Esta vía es la constituida por las redes hidrográficas más cercanas, y, como resultado, el desecho de plástico termina en el medio marino¹⁹. Aunque también es probable que el residuo de un producto de plástico de un solo uso sea arrojado directamente al mar, la vía predominante es la primera: de hecho, **el 80% de los residuos que se asientan en el mar proceden de fuentes terrestres**, mientras que el 20% restante de la actividad marina²⁰.

Ahora, la consecuencia que se deriva de ello es que, anualmente, se vierten en los océanos entre 4.8 y 12.7 Mt de residuos de plásticos procedentes de fuentes terrestres (entre el 1.7 al 4.6% de la totalidad de residuos plásticos generados)²¹, y, se estima que desde 1980 se han acumulado en el mar 150 Mt de residuos plásticos. **En total, el plástico constituye, ahora, el 82% de la basura marina**, y, sólo, el 18%, residuos no plásticos (materiales inertes, o biodegradables, que, por lo tanto, tienen menor impacto)²². En lo que aquí concierne, para poder observar *la incidencia que tienen los*

¹⁹ «Sólo 10 ríos transportan entre el 88 y el 95% de todos los residuos plásticos que llegan al medio marino»: SCHMIDT, Christian, et. al., “Export of Plastic Debris by Rivers into the Sea”, *Environmental Science & Technology*, 2017, 51 (21).

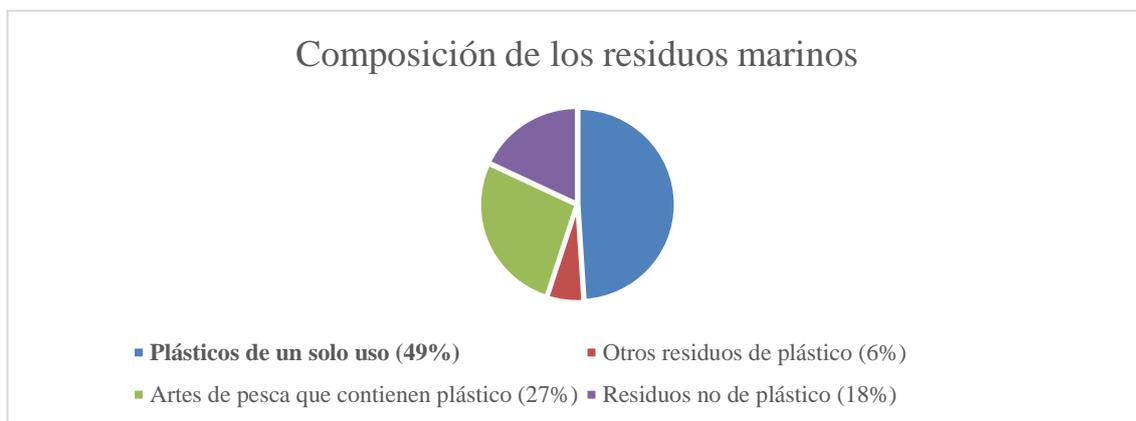
²⁰ Greenpeace, ¿Cómo llega el plástico a los océanos y qué sucede entonces?, *es.greenpeace.org*, en: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/plasticos/como-llega-el-plastico-a-los-oceanos-y-que-sucede-entonces/>

²¹ R. JAMBECK, Jenna, GEYER, Roland, et. al., “Plastic waste inputs from land into the ocean”, *Science*, vol. 347, 6223, 2015, págs. 768 a 770

²² SWD (2018) 254 final PART1/3, Commission Staff Working Document Impact Assessment, Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear, *Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*, pág. 10

residuos de productos de plástico de un solo uso, sobre la totalidad de residuos plástico que se encuentran en el medio marino, hay que desglosar en varios componentes la cifra que representa dicha totalidad, es decir, el 82%. Pues bien, el 27% está atribuido al plástico de las artes de pesca, el **49% corresponde a productos de plástico de un solo uso**, y, finalmente, el 6%, a otros plásticos.

De esto se deriva que prácticamente la mitad de todos los residuos marinos son artículos de plástico de un solo uso, lo que concuerda con la conclusión apuntada anteriormente.



Fuente: European Commission SWD (2018) 254 final (PART 1/3)

Si se descifra dicho 49%, se puede aún obtener un análisis más detallado de la contribución específica en forma de desechos marinos de todos los productos de plástico de un solo uso que la componen. Esto, sin embargo, es innecesario, ya que, sólo enumerando diez productos de plástico de un solo uso, ya se contempla hasta el 43% del total de la composición de los residuos marinos²³. En la siguiente tabla se exponen los ítems en cuestión -algunos de ellos se han adelantado en la exposición del texto- junto con el porcentaje que representan con relación a los residuos plásticos, excluyendo las artes de pesca:

²³ SWD (2018) 254 final, PART 1/3, op. cit., págs. 10 y 11

Rankin	Ítem	%
1.	Recipientes de bebidas, sus tapas y tapones	19%
2.	Filtros de tabaco	17%
3.	Bastoncillos de algodón	11%
4.	Envases y envoltorios	9%
5.	Artículos de higiene (toallitas húmedas y compresas)	7%
6.	Bolsas de plástico	5%
7.	Cubiertos, platos, agitadores y pajitas	4%
8.	Vasos de bebidas y sus tapas	3%
9.	Globos y palitos de globos	2%
10.	Recipientes alimentarios	2%
<p>Total: representa el 79% del 55% del gráfico anterior (todos los desechos plásticos excepto las artes de pesca) = el 43% de todos los residuos marinos</p>		

En fin, como consecuencia, es innegable que los productos de plástico de un solo uso constituyen un problema agudo, con autonomía propia, en el contexto de la basura marina, y, como es de suponer, estos acarrearán impactos, cuestión que se analizará a continuación.

2.2 Impactos derivados de los productos de plástico de un solo uso

Los productos de plástico de un solo uso “suponen un riesgo grave para los ecosistemas marinos, la biodiversidad, y, potencialmente, la salud humana, y están perjudicando a actividades como el turismo, la pesca y el transporte marítimo.”²⁴ De modo sistemático,

²⁴ COM (2018) 340 final Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, considerando quinto, pág. 22

las consecuencias graves que se derivan de estos productos, pueden encajarse en tres tipos de impactos: impactos en el medio ambiente y la biodiversidad, impactos económicos, y, finalmente, impactos en la salud humana.

a) Impactos en el medio ambiente y la biodiversidad

Los daños causados por la industria del plástico en el medio ambiente no sólo se manifiestan en el medio marino, sino que hay otro tipo de daños relacionados con la utilización de combustibles fósiles en la producción e incineración del plástico.

En primer lugar, entre los beneficios del plástico se suele apuntar que gracias al uso de envases compuestos por este material se reduce el impacto ambiental en el comercio. Sin embargo, a su vez, “la producción de plástico y la incineración de residuos de plástico producen aproximadamente 400 millones de toneladas de CO₂ al año²⁵”, que contribuyen al cambio climático. Además, si el crecimiento de la industria del plástico se desarrolla al nivel esperado, se estima que, para 2050, el porcentaje que supondrá el plástico, en el total de las emisiones de gases de efecto invernadero será de un 15%, en comparación del 1% que hoy supone²⁶. Por lo tanto, si bien el uso del plástico reduce las emisiones de gases de efecto invernadero con relación a las que se emitirían con el uso de otros productos, y, en consecuencia, contribuye a la lucha contra el cambio climático, no hay que olvidar que también contribuye al desarrollo de este último.

En segundo lugar, los impactos al medio marino son los más evidentes y, para evitar la extensión que supondría desarrollar esto con precisión, se apuntarán los dos más relevantes:

- El primer impacto, es que actualmente existen cinco “islas de plástico en todo el mundo”, en los remolinos de agua de los océanos, que atrapan grandes cantidades de residuos en sus corrientes (Pacífico norte, Pacífico sur, Atlántico norte, Atlántico sur, e Índico)²⁷. El más conocido es “el Gran Parche de Basura del Pacífico” (*Great*

²⁵ COM 2018, 28 final, op. cit., pág. 3

²⁶ ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, “The new plastics economy, rethinking the future of plastics”, 2016, pág. 29

²⁷ BBC Mundo, “5 gráficos para entender por qué el plástico es una amenaza para nuestro planeta”, *bbc.com*, 11.12.2017, en:

Pacific Garbage Patch), que, situado entre California y Hawaii, cubre un área de 1.6 millones de km² (la suma de las superficies de España, Francia y Alemania), y acumula 1.8 billones de piezas de plástico.²⁸

- El otro impacto es el que recibe la vida silvestre, principalmente, por ingestión (así, por ejemplo, en 2010 el 80% de las aves marinas estaban infectadas por este hecho, y, se prevé que sea el 99% para 2050²⁹), por enredo (de lo que se deriva el fenómeno llamado *ghostgear*, o, pesca fantasma³⁰), y por dispersión de especies invasoras³¹. En fin, se contabilizaron, en 2016, 800 especies marinas o costeras afectadas por los residuos plásticos en el medio marino.³²

Si bien no es posible proveer un análisis estadístico de cómo afectan cada uno de los artículos de un solo uso³³ con relación al primer daño, relacionado con las emisiones de gases de efectos invernaderos, ni con relación al segundo, relativo a la biodiversidad, se puede afirmar que todos contribuyen al daño. Esta afirmación se sustenta con un estudio reciente del PNUMA³⁴, que estima que el coste del capital natural del plástico en el sector de bienes de consumo (integrando el factor emisiones y medio marino), con especial incidencia en los envases y embalajes, es de **75.000 millones de dólares anuales**, declarando que **“las empresas de los sectores de la alimentación, las bebidas no alcohólicas y los artículos no duraderos para el hogar**

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-42304901>

²⁸ LABRETON L., et al., “Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic”, *ScientificReports*, 8:4666, 22.03.2018

²⁹ WILCOX, Chris, et. al., “Threat of plastic pollution to seabirds is global, pervasive and increasing”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 112, nº 38, 22.09.2015

³⁰ Según Naciones Unidas, 640.000 toneladas de artes de pesca desaparecen en el mar cada año, comportando la “pesca fantasma”. SEO BirdLife, “Informe Libera, Impacto del abandono del plástico en la naturaleza”, 2019

³¹ SINC, “Así influyen los plásticos en el mar en el transporte de especies invasoras”, *agenciasinc.es*, 06.11.2018, en:

<https://www.agenciasinc.es/Noticias/Asi-influyen-los-plasticos-en-el-mar-en-el-transporte-de-especies-invasoras>

³² SEO Birdlife, op. cit., págs. 8 y 9

³³ SWD (2018) 254 final PART1/3, op. cit., pág. 18

³⁴ PNUMA, “El valor del plástico, estudio de viabilidad para medir, gestionar el plástico usado en la industria de bienes de consumo y divulgar información sobre él, Resumen ejecutivo”, 2014.

Aclaración: la estimación del capital natural en términos monetarios refleja la magnitud del daño causado en el medio ambiente, expresando el costo que representaría para las empresas internalizar los efectos externos de las prácticas actuales.

tienen los gastos de capital natural más elevados en términos absolutos".³⁵ Esto último permite enlazar con el siguiente apartado, relativo a los impactos económicos.

b) Impactos económicos

En materia de daños económicos, se detectan principalmente dos tipos de daños: los directos, relacionados con los costes económicos de la industria, y los indirectos, relacionados con la pérdida del valor del plástico.

Así, de un lado, los daños directos afectan, sobre todo, a la industria pesquera (en la Unión Europea, el coste estimado es entre un 1 y un 5% de los ingresos totales obtenidos por las capturas³⁶, en otras palabras, 61.7 millones de euros³⁷), a la navegación o el transporte marítimo (accidentes en el mar causados por daños en los buques), y, a las comunidades costeras, que deben lidiar con actividades de limpieza de playas (cuyos costes, en la Unión Europea, alcanzan anualmente los 630 millones de euros³⁸) con tal de evitar las pérdidas económicas que supone la participación del turismo en su economía.

Del otro lado, en cuanto a los daños indirectos, “se estima que el **95% del valor de los envases de plástico**, a saber, entre 70.000 y 105.000 millones de euros al año, se pierde para la economía tras un muy corto ciclo de primer uso”.³⁹

Por lo tanto, se observa una necesidad de aportar nuevos enfoques en la gestión del plástico, con tal de reducir los impactos económicos y aprovechar el valor del plástico.

³⁵ PNUMA, “El valor del plástico...” op. cit., pág. 6 y 7. Según la investigación, además, las empresas que se mueven en estos sectores deben enfrentarse a grandes riesgos, en tanto que la utilización que hacen del plástico no es eficiente, habida cuenta de la durabilidad del material y el breve período de vida útil de los productos y envases que fabrican.

³⁶ “Medidas de la UE contra el plástico”, *bereadytochange.eu*, en: <https://www.bereadytochange.eu/es/about/>

³⁷ SWD (2018) 254 final PART1/3, op. cit., pág. 16

³⁸ GREENPEACE, “Plásticos en los océanos, datos, comparativas e impactos, Dossier de prensa”, 2016, pág. 6

³⁹ COM 2018, 28 final, op. cit., pág. 2

c) Impactos en la salud humana

En este campo existen opiniones controvertidas, y, en esencia, existen dos posiciones: una que afirma que existen impactos a la salud, y, otra, que estos daños no existen. En todo caso, los impactos reales o potenciales para los seres humanos se derivan de los impactos sobre la fauna marina. Esto es, los macroplásticos que se encuentran en el medio marino son biodegradados en microplásticos (fragmentos de plástico de un tamaño inferior a 5 mm), que son ingeridos por los animales acuáticos, corriendo, pues, el riesgo, de que entren en la cadena alimenticia⁴⁰.

He ahí la controversia: unas opiniones apuntan que los microplásticos no afectan a los seres humanos⁴¹, y, otras, por lo contrario, que sí que afectan, afirmando que, de hecho, anualmente los europeos injieren cerca de 11.000 piezas de plástico derivado del consumo de peces y crustáceos⁴². En todo caso, “existen muchas lagunas de conocimiento y por lo tanto se requiere más investigación en este aspecto, tal y como apuntan las Naciones Unidas”.⁴³ En lo que concierne a este trabajo, no es relevante incidir mucho en este aspecto, ya que los microplásticos no son objeto de estudio.

En suma, los impactos derivados de la utilización y la gestión inadecuada de los residuos de plástico han quedado demostrados a través de distintos estudios, y ello supone un problema que no debe ignorarse por parte de los agentes globales y las instituciones.

⁴⁰ SEO Birdlife, op. cit., pág. 7

⁴¹ ROYTE, Elizabeth, “El plástico es una amenaza para la salud de los humanos”, *nationalgeographic.com*, 13.03.2019, en: https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/grandes-reportajes/es-plastico-amenaza-para-nuestra-salud_12739/2#slide-1

⁴² SWD (2018) 258 final, PART 2/3, op. cit., p. 28

⁴³ GREENPEACE, “Plásticos en los océanos”, op. cit., págs. 5 y 6

3. A modo de recapitulación...

De la exposición que acaba de ofrecerse, se derivan algunas ideas generales, que es preciso resaltar:

- Actualmente se produce un número muy elevado de productos de plástico de un solo uso, y, una parte considerable de los residuos que se derivan de estos es gestionada de modo inadecuado.
- Como consecuencia de la gestión inadecuada, se advierte que se desechan en el medio ambiente, y, en particular, en el medio marino, cantidades inaceptables de productos de plástico, con especial predominancia de aquellos considerados de un solo uso. Este hecho se traduce en impactos importantes, que aumentarán de modo exponencial si no se modifican los patrones actuales de producción y consumo.
- Finalmente, todo indica que resulta necesario que las autoridades, a nivel global y regional, intervengan urgentemente para solucionar este problema, mediante la regulación de los productos de plástico de un solo uso, con el objetivo de reducir toda clase de impactos derivados de estos.

CAPÍTULO II: CONTEXTO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE PLÁSTICOS

En el capítulo anterior se ponía de manifiesto la urgente necesidad de intervención en la regulación de los plásticos de un solo uso por las nefastas consecuencias que estos tienen sobre el medio ambiente, la economía y el ser humano. En este capítulo segundo se estudiará, por lo tanto, el nivel actual de intervención desde una perspectiva internacional, en particular, analizando aquellos instrumentos internacionales de los que la Unión Europea es partícipe. Hay que considerar previamente que el análisis de este tipo de instrumentos es importante, en tanto que afectan directamente a la agenda política europea: la orientan en el establecimiento de sus políticas, y la guían a la hora de confeccionar la normativa. Así, las actuaciones que se realizan desde el marco global están intrínsecamente relacionadas con la actividad de la Unión Europea, dado que dichas actuaciones se proyectan en sus políticas. Si bien estos instrumentos, por lo tanto, forman parte de la política europea, es necesario considerarlos en un Capítulo separado, dada la dimensión y la importancia que estos adquieren.

Como la intención, aquí, es analizar aquellos instrumentos jurídicos internacionales que se entrelazan con el instrumento principal de este trabajo, que es la futura Directiva de plásticos de un solo uso, se tomará su objetivo principal y se explicarán aquellos instrumentos relacionados con este. Por lo tanto, adelantando el Capítulo IV, y, partiendo del objetivo principal de la Directiva (artículo 1), que es lograr la transición hacia una economía circular, se detecta de un lado un campo de actuación centrado en los *modelos de consumo y producción sostenibles*, y, de otro lado, un campo de actuación que persigue la *reducción de los impactos* derivados de los productos de plástico, bifurcado en la contaminación de las aguas y en los residuos. La exposición del presente Capítulo seguirá la lógica de estos dos campos de actuación.

1. Instrumentos internacionales: modelos de consumo y producción sostenibles

En materia de modelos de consumo y producción sostenibles, actualmente no existen instrumentos internacionales vinculantes, sino que este tema se ha abordado en foros internacionales desde los que se han acordado rutas generales a seguir. Con particular incidencia en la Unión Europea, se han adoptado actos desde dos esferas: las Naciones

Unidas y los grupos del G7 y el G20. Por lo tanto, la distinción aquí se realizará conforme a la pertinencia a dichas esferas.

1.1 Instrumentos no vinculantes de Naciones Unidas

En sede de Naciones Unidas, se podría hacer un recorrido histórico sobre el inicio y la evolución⁴⁴ del concepto de economía circular, pero, con tal de evitar una extensión innecesaria, en lo que aquí es relevante hay que apuntar dos ideas principales:

- De un lado, el desarrollo desde Naciones Unidas de los conceptos de consumo y producción sostenibles se ha dado desde programas voluntarios con intención de guiar a los Estados, como el vigente **Marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles (10YFP)**⁴⁵.
- De otro lado, el trabajo de la ONU en esta materia culmina en la configuración, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁴⁶, del objetivo núm. 12 “**garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles**”, que, de hecho, entre sus metas promueve el cumplimiento del 10YFP.

Por lo tanto, resulta que desde Naciones Unidas sólo se prevén estrategias voluntarias que además no abordan el problema específico del plástico en el imaginario de una economía circular, donde la producción y del consumo son sostenibles. Esta carencia es incluso criticada por la propia Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, que en su Tercera Sesión pone de manifiesto que **no hay una institución global con el mandato de coordinar los esfuerzos actuales y gestionar la extracción de materias primas, el diseño y las fases del uso de los polímeros de plástico**⁴⁷.

⁴⁴ Los puntos de partida son: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) y el Programa 21.

⁴⁵ Se adoptó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012). A/CONF.216/5, Anexo, Marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro.

⁴⁶ La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible formula los ODS. El ODS 12 puede visitarse en: Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/#tab-f5a3f2b68da58c89323>

⁴⁷ Dicha resolución, además, destaca la falta de estándares armonizados y vinculantes a nivel global para la mitigación de la contaminación por plástico, en particular, proveniente de fuentes terrestres, la falta de estándares globales para el control nacional del consumo, uso y tratamiento final y comercio de

1.2 Instrumentos no vinculantes del G7 y el G20

La Unión Europea está representada tanto en el G7⁴⁸, como en el G20⁴⁹, por lo que las actuaciones de ambos grupos son importantes. En las Cumbres de estos grupos, se detectan dos líneas de documentos que hacen referencia al consumo y la producción sostenibles.

- Existe una línea de actuación general que aborda la *eficiencia en el uso de los recursos*, aunque sin hacer referencia específica a la configuración del plástico en el marco de una economía circular: se trata de plataformas voluntarias para compartir información o bien cohesionar los caminos a seguir, y son, en el marco del G7, la “Alianza del G7 para el uso eficiente de los recursos” y el “Marco de Toyama sobre los ciclos de materiales”, y, en sede del G20, el “Diálogo del G20 sobre eficiencia en la utilización de los recursos”.
- Hay mecanismos que atacan el foco problemático del plástico como una categoría singular dentro del marco de la producción y el consumo sostenibles, aunque sólo en el seno del G7: la Hoja de ruta de 5 años de Bolonia⁵⁰ y la Ocean Plastics Charter⁵¹, que funcionan a modo de estrategias o mapas de ruta para lograr objetivos estratégicos.

Así, con relación a las reuniones del G7 y del G20, se observa que los mecanismos adoptados encaran de modo general la transición hacia una economía circular, y, además, aquellos que pretenden lidiar con la especificidad del plástico no abordan la categoría de los productos de plástico de un solo uso. A esto se añade que se trata de

los residuos plásticos, así como la falta de estándares globales para controles ambientales y de calidad en la industria del plástico.

- UNEP/EA.3/INF/5, Combating marine plastic litter and microplastics, an assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches.
- SWD (2018) 254 final PART 2/3, op, cit., pág. 88

⁴⁸ Comisión Europea, “Cometido del G7”, *ec.europa.eu*, en: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_es

⁴⁹ G20 2019 JAPAN, “What is the G20 Summit?”, *g20.org*, en: <https://g20.org/en/summit/about/>

⁵⁰ 5-year Bologna Roadmap: <http://www.g8.utoronto.ca/environment/2017-environment.html>

⁵¹ Se adoptó en la Cumbre del G7 en Canadá (2019). “Charlevoix Blueprint for Healthy Oceans, Seas and Resilient Coastal Communities, Annex: Ocean Plastics Charter”, en: <https://g7.gc.ca/wp-content/uploads/2018/06/HealthyOceansSeasResilientCoastalCommunities.pdf>

vías voluntarias de los Estados, y que por lo tanto quedará a manos de estos poner en práctica efectivamente acciones para lograr las metas.

En fin, desde la esfera internacional la visión de la producción y el consumo sostenible en materia de plásticos es deficiente, y, por lo tanto, parece ser que se requieren esfuerzos en este sentido, y que la Unión Europea será la pionera en regular este problema específico.

2. Instrumentos internacionales: impactos derivados de los productos de plástico

En este punto sí que existen instrumentos vinculantes que afecten a la Unión Europea, por lo que se seguirá la distinción entre instrumentos no vinculantes y vinculantes.

2.1 Instrumentos internacionales no vinculantes

Las fuentes principales de instrumentos internacionales no vinculantes que versen sobre el impacto ambiental del plástico son, como en el apartado anterior, los derivados de las Naciones Unidas y las actuaciones del G7 y del G20.

A. Instrumentos de Naciones Unidas

Como se ponía de manifiesto en el primer Capítulo, los impactos del plástico se sintetizan en un núcleo problemático, que es la presencia de estos en el medio marino. Pues bien, en sede de Naciones Unidas, se parte de esta raíz, en la configuración del **ODS 14**: “conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”, y, en particular, se pretende que para 2025 se reduzca la contaminación marina de todo tipo. Pues bien, a esta declaración se le vinculan dos tipos de actuaciones de Naciones Unidas, que pueden distinguirse, metódicamente, en **programas y estrategias de acción** sobre la basura marina y la

protección del medio ambiente, y las **Resoluciones de la UNEA**⁵², que mantienen el seguimiento del estado medioambiental mundial.

- En cuanto a los programas y estrategias de acción, se señala, principalmente, el **Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra** (1995)⁵³, y la **Alianza Mundial sobre la Basura Marina** (2012)⁵⁴. Ambos cuentan con la cooperación de la Comisión Europea, y, mientras que el primero busca ofrecer asistencia especializada de la ONU a los estados en la elaboración de sus políticas, para la prevención de la degradación del medio marino, el segundo mecanismo crea un foro de cooperación de los distintos actores internacionales en materia de basura marina.

- La Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente⁵⁵ es el máximo órgano mundial en materia de toma de decisiones sobre el medio ambiente, por lo que ha aportado significantes estudios acerca la situación global de los desechos plásticos en el medio marino, y, en particular, a través de las resoluciones adoptadas en sus sesiones (2014, 2016, 2017 y 2019). De modo breve, la evolución del contenido de dichas resoluciones sería el siguiente: primero⁵⁶, se constata la gravedad de la situación, de lo que deriva un importante estudio que indaga en la fuente del problema⁵⁷ y se valora el enfoque jurídico internacional sobre el mismo⁵⁸, y, luego, el

⁵² UNEA: Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

⁵³ PNUMA, Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra,

http://www.cep.unep.org/pubs/meetingreports/LBS%20ISTAC%20III/spanish/whole_gpa_sp.pdf

⁵⁴ UNEP (DEPI)/RS.15/INF.2.RS, United Nations Environment Programme, Manilla Declaration Para más información, ver también: la Estrategia de Honolulu, un marco global para la prevención y la gestión de los desechos marinos. Se puede visitar en: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10670/Honolulu%20strategy.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵⁵ **La Unión Europea participa, junto con los Estados miembros, en las reuniones de la UNEA, y, además, forma parte del Comité de Representantes Permanente de la UNEA.** European Commission, Environment, “International Issues, Multilateral relations – United Nations”, en: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/relations_un_en.htm

⁵⁶ UNEP/EA.1/Res.6, “Marine plastic debris and microplastics”

⁵⁷ UNEP “Marine plastic debris and microplastics: global lessons and research to inspire action and guide policy change”, 2016, en: <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7720>

⁵⁸ UNEP/AHEG/2018/1/INF/3 “Lucha contra la basura marina y los microplásticos: evaluación de la eficacia de las estrategias y los enfoques de gobernanza internacionales, regionales y subregionales. Resumen para responsables de formular políticas”. Disponible en: https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unep_aheg_2018_inf3_summary_assessment_sp.pdf

enfoque principal de las resoluciones es empujar a los Estados a que adopten medidas y promuevan la cooperación internacional⁵⁹.

Resulta que las iniciativas de las Naciones Unidas, si bien no comportan obligaciones para la Unión Europea, son útiles en tanto que proporcionan información valiosa sobre las estrategias a seguir e integran la visión global que requiere el problema en cuestión.

B. Instrumentos del G7 y G20

El G7 y el G20 también han adoptado medidas que versan sobre la basura marina, en particular, a través de la adopción de planes de acción.

Así, el G7 adoptó en 2015 el Plan de Acción del G7 para Luchar contra la Basura Marina⁶⁰, que se caracteriza por constituir un mapa de acción con líneas generales para abordar las fuentes y problemas de los desechos marinos, pero no hace referencias específicas a los productos de plástico de un solo uso. Por su parte, el G20 inauguró el Plan de Acción del G20 sobre la Basura Marina⁶¹, que se configura como una guía operacional mucho más exhaustiva que la del G7, y que sí que hace referencias explícitas a los productos de plástico de un solo uso. En realidad, esto supone un punto positivo: en tanto que los países que forman el G7, también constituyen el G20⁶², las iniciativas que se acuerden en sede del último también tendrán peso político para el primero.

⁵⁹ UNEP/EA.3/Res.7, “Marine litter and microplastics”. Se crea, además, un foro de participación de expertos: el “*Ad Hoc Open-Ended Expert Group on Marine Litter and Microplastics*”. UNEP/EA.4/L.7, “Basura plástica y microplásticos marinos” (última resolución), <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1900900.pdf>

⁶⁰ Annex to the Leaders’ Declaration G7 Summit, 7-8 June 2015, “G7 Action Plan to Combat Marine Litter”, págs. 8 y ss.: https://www.consilium.europa.eu/media/35255/02_2015-06-08-annex_final_clean.pdf

⁶¹ Annex to G20 Leaders Declaration, “G20 Action Plan on Marine Litter”, en: https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-marine-litter-en__blob=publicationFile&v=4.pdf

⁶² REIG LÓPEZ, Paula, “G7 y G20: ¿en qué se diferencian?”, *bbva.com*, en: <https://www.bbva.com/es/g7-g20-diferencian/>

Finalmente, hay que hacer una valoración positiva de los instrumentos internacionales no vinculantes, ya que, si bien carecen de perspectivas específicas para afrontar los productos de plástico de un solo uso, constituyen herramientas útiles para la adopción de compromisos políticos que instruyen las políticas estatales.

2.2 Instrumentos internacionales vinculantes

Los instrumentos internacionales vinculantes con conexión directa con la Unión Europea que versen sobre los impactos de los productos de plástico se refieren o bien, a la contaminación del medio marino, o bien a los residuos.

A. Instrumentos internacionales en materia de contaminación

En este punto, hay tres convenios internacionales importantes: el CONVEMAR, el Convenio de Londres (y su Protocolo) y el Convenio MARPOL, que se derivan del primero.⁶³

- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar⁶⁴ (CONVEMAR)⁶⁵ establece el régimen legal de todos los océanos y mares del mundo, y, en particular, impone la obligación de los Estados de proteger y preservar el medio marino (*artículo 192*), haciendo hincapié en la necesidad de los Estados de actuar, por conducto de las organizaciones internacionales competentes (la OMI) en el establecimiento de reglas para prevenir, reducir y controlar la contaminación procedente de vertimiento (*art. 210.4*) y causada por buques (*art. 211.1*). De estas

⁶³ Se han adoptado en sede de Naciones Unidas y en la Organización Marítima Internacional, y cuentan con la participación de la Unión Europea, como organización o a través de sus estados miembros de modo individual.

⁶⁴ Entra en vigor en 1994, y es ratificada por la UE en 1998: Oceans & Law of the Sea United Nations, “Chronological lists of ratification of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements”, en: https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

⁶⁵ Texto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

previsiones, se desarrollaron consecuentemente el Convenio de Londres y el Convenio MARPOL⁶⁶.

- El Convenio sobre la Protección de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos (Convenio de Londres⁶⁷) y el Protocolo de Londres⁶⁸, son instrumentos que tienen por objeto la protección y preservación del medio marino contra la contaminación causada por el vertimiento deliberado de desechos⁶⁹. Entre ellos se diferencian en que el Convenio aplica un planteamiento de “lista negra y gris” según el que se regulan regímenes diferentes en función de los desechos (prohibiciones, permisos especiales y permisos generales) y, por su parte, el Protocolo incluye un “planteamiento preventivo” conforme el que todo vertimiento está prohibido excepto el permitido expresamente. En lo que se refiere al plástico, **el régimen general es la prohibición**, aunque este puede viajar a través de corrientes cuyo vertido está generalmente permitido (*fango cloacal y material de dragado*). Como observación final, **no existen previsiones específicas para el régimen de vertido de productos de plástico de un solo uso**.

- El Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL)⁷⁰ tiene por objeto la prevención de la contaminación del medio marino causada por buques a causa de factores de funcionamiento o accidentales. Para materializar este propósito, a lo largo de los años se han adoptado Anexos para fuentes

⁶⁶ OMI, LEG/MISC.8, “Consecuencias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para la Organización Marítima Internacional”, pág. 65, en: <http://www.imo.org/es/OurWork/Legal/Documents/LEG-MISC.8.pdf>

⁶⁷ Entró en vigor en 1975, y tiene 87 estados parte. Convenio de Londres, *imo.org*, en: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/LC1972.pdf>

⁶⁸ Entró en vigor en 2006, y tiene 53 estados parte. Protocolo de Londres, *imo.org*, en: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/PROTOCOLAmended2006.pdf>

⁶⁹ La UE no forma parte como organización, sino que sus EEMM han decidido integrarse a aquellos instrumentos (por ej. Portugal es parte del Convenio, pero no del Protocolo, y España es parte de ambos). OMI, “Parties to the London Convention and Protocol”, en: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/Parties%20to%20the%20London%20Convention%20and%20Protocol%20Dec%202016.pdf>

⁷⁰ Adoptado en 1978 y absorbido por el Protocolo de 1978. La UE no participa como organización, pero todos los EEMM han ratificado tanto el Convenio como el Anexo V.

- Convenio MARPOL y Anexos, en: http://www.dna.gob.ar/userfiles/23_marpol_73_78.pdf

- OMI, “Status of Conventions”, *imo.org*, en: <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>

de contaminación específicas, y, en materia de plásticos, interesa el **Anexo V: Reglas para prevenir la contaminación ocasionada por las basuras de los buques** (entró en vigor en 1988). El régimen de este Anexo se resume, en lo que aquí concierne, en la prohibición general de la descarga de basuras por parte de los buques, que se extiende a los productos de plástico⁷¹, con excepciones en materia de pérdida accidental y seguridad. De otro lado, se establecen disposiciones de control, aunque se aplican bajo requisitos específicos, y se excluye a la mayoría de los barcos de pesca⁷².

Vistos los instrumentos internacionales vinculantes en materia de contaminación, procede continuar con el siguiente punto.

B. Instrumentos internacionales en materia de residuos

En este punto, el único instrumento⁷³ que a nuestro entender es importante es el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación⁷⁴. El Convenio de Basilea se aplica a los movimientos transfronterizos de desechos, es decir, a aquellos movimientos de desechos procedentes de una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado, destinados a otra zona, afectando el movimiento a mínimo dos Estados. De este Convenio hay que destacar, de un lado, el estatuto de los desechos plásticos, y, del otro, las actuaciones específicas para abordar los impactos de estos productos.

⁷¹ OMI, “Simplified overview of the discharge provisions of the revised MARPOL Anex V which entered into force on 1 March 2018”, en: <http://www.imo.org/en/Documents/Simplified%20overview%20of%20the%20discharge%20provisions%20of%20the%20revised%20MARPOL%20Annex%20V.pdf>

⁷² UNEP/AHEG/2018/1/INF/3, op. cit., pág. 17

⁷³ También es importante el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Pertinentes, pero queda fuera del alcance de este trabajo.

⁷⁴ La UE es parte desde su adopción, en 1989. Entró en vigor en 1994.

- Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, en: <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-s.pdf>
- Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, en: <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx#EU>

- El estatuto jurídico del plástico según el Convenio de Basilea se configura de tal manera que los plásticos pueden ser catalogados como “desechos peligrosos”⁷⁵ bajo unos supuestos específicos⁷⁶, pero, la regla general es que la mayoría de los plásticos son catalogados como “otros desechos”⁷⁷. Además, el Convenio no necesariamente cubre todos los plásticos que acaban en los océanos: así, por ejemplo, los embalajes de plástico procedentes del sector industrial y comercial no se recogen a no ser que estos sean peligrosos o se conviertan en residuos de los hogares⁷⁸. Por lo tanto, el tratamiento que se otorga a los desechos de plástico no concuerda con el impacto que tienen estos en el medio marino.

- Con tal de suplir esta laguna, se han tomado iniciativas por parte de la Conferencia de las Partes o COP (la reunión en la que deliberan los Estados contratantes), y por parte del Grupo de Trabajo de composición abierta (órgano subsidiario que asiste a la COP): iniciativas que orientan a la gestión ambiental⁷⁹ y la prevención de desechos plásticos⁸⁰, así como la apertura de la posibilidad de examinar el alcance del Convenio y ampliar el término “desecho peligroso”, pudiendo incluir, en su caso, un rango más amplio de productos de plástico⁸¹.

Para acabar, hay que observar que los instrumentos vinculantes en materia de contaminación y residuos plásticos no abordan la problemática de las fuentes terrestres, por lo que se ciñen a las marinas. Sin embargo, como se apuntaba en el

⁷⁵ Los desechos peligrosos son aquellos que pertenecen a alguna de las categorías listadas en el Anexo I, ampliado por los Anexos VIII y IX, excepto que la ausencia de las características del Anexo III comporten su inocuidad. También son desechos peligrosos si la legislación interna de un Estado parte los considera como tales.

⁷⁶ Serán catalogados como desechos peligrosos si contienen un componente del Anexo I o VIII y pueden resultar tóxicos según el Anexo III

⁷⁷ Bajo la categoría de “otros desechos” se incluyen los desechos recogidos de los hogares y los residuos resultantes de la incineración de los anteriores (Anexo II)

⁷⁸ Report on possible options available under the Basel Convention for further address marine plastic litter and microplastics, UNEP/CHW/OEWG.11/INF/22

⁷⁹ Por ejemplo, en la COP-6 (2002) se formuló una guía técnica “ESM Toolkit” con directrices en este sentido (UNEP/CHW.6/21), y, en la COP-13 (2017) se lanzó el Conjunto revisado de proyectos de manuales prácticos para la promoción de la gestión ambientalmente racional de desechos (UNEP/CHW.13/4/Add.1)

⁸⁰ En la COP-13 (2017), se elaboró el Proyecto de orientación para ayudar a las Partes a preparar estrategias eficientes para prevenir y minimizar la generación de desechos peligrosos y otros desechos y su eliminación, que prevé, en su Anexo, un apartado específico para residuos de plástico (UNEP/CHW.13/INF/11)

⁸¹ En la decisión OEWG-11/8: La basura plástica y los microplásticos marinos. Esta iniciativa se discutirá en la próxima COP (2019).

capítulo anterior, 80% de los residuos que se asientan en el mar proceden de fuentes terrestres, y sólo el 20% de la actividad marina. Existe, pues, una laguna enorme a nivel internacional para afrontar este problema.

3. A modo de recapitulación...

De la anterior exposición se derivan una gran cantidad de conclusiones, tanto relativas a la visión internacional sobre el consumo y la producción sostenible, como relativas a la reducción o prevención del impacto ambiental que pueden causar los desechos plásticos. Sin embargo, pueden reducirse en tres claves básicas:

La primera de ellas es que se observa que **no existe una política internacional comuna que desee abordar los impactos derivados de los actuales niveles de producción y consumo de los plásticos de un solo uso**, por lo que los niveles de determinación política son dispares en función del asunto concreto. Esta cuestión probablemente se solventará en unos años, dado que tanto el problema como la preocupación de los agentes políticos crece a nivel exponencial, y, es probable, también, que sea la Unión Europea la que encauce y estimule la agenda internacional, en tanto que está siendo la pionera en esta materia.

El segundo punto clave que se deriva de la exposición, es la consecuencia lógica de la primera conclusión: a falta de una política única común, los agentes trazan direcciones distintas, y ello deriva en que **la proyección de las políticas internacionales vigentes se desmenuza en una multitud de textos legales**. Esta diversidad normativa pierde la eficiencia que supondría reunir los esfuerzos políticos para la creación de un único texto legal, que contemple y vincule todos los aspectos considerados actualmente de modo separado. En este sentido, el precursor mundial que podría asumir la tarea de lograr un tratado único transversal es la Organización de las Naciones Unidas, en cuya sede se han adoptado, como ya se ha observado, textos internacionales vinculantes que son relevantes en lo que concierne a los impactos del plástico.

Finalmente, resulta que **no existe ninguna organización o institución mundial que se encargue de coordinar o dirigir los esfuerzos actuales de las políticas internacionales** que versan sobre economía circular, la gestión de la producción y el

consumo del plástico, y los impactos del plástico en el medio ambiente. Esto resulta problemático, ya que como se pone de manifiesto, las políticas se dirigen hacia metas distintas, y no se está valorando la posibilidad de reunir todo el empeño en trabajar hacia una única dirección. Como en el punto anterior, este obstáculo puede superarse desde la ONU, que podría encargarse de dirigir, coordinar y supervisar la aplicación de los regímenes normativos actuales y futuros que aborden estos problemas, solventando, pues, esta laguna.

CAPÍTULO III: PLÁSTICOS Y UNIÓN EUROPEA

Introducción: Hechos

En el primer capítulo se exponía una visión global, y a escala de la Unión Europea, de la trascendencia de los plásticos en términos de producción, generación e impacto de los residuos. Como ha quedado constancia, de esta situación fáctica se deriva que, a nivel internacional, se ha desplegado una extensa normativa para afrontar el reto que supone el plástico. La Unión Europea no ha permanecido pasiva ante esta carrera armamentística jurídica, más bien al contrario, se ha involucrado en la elaboración de importantes instrumentos internacionales, y, además, ha desarrollado una importante normativa interna que, como se verá en este Capítulo, aborda con profundidad el ciclo de vida del plástico. En este sentido, la producción normativa de la Unión Europea supera, de lejos, los marcos establecidos a nivel internacional, en miras de lidiar con el problema de los impactos del plástico. Esta gran implicación puede explicarse por una variedad de factores, aunque, el más relevante es, sin duda, el hecho que la densidad de plástico acumulado en el Mar Mediterráneo es sumamente elevada en comparación con otros mares y océanos del globo⁸². De hecho, la densidad del Mediterráneo es comparable con algunos de los giros de los océanos⁸³ que acumulan las llamadas “islas de plástico”⁸⁴, y, algunos estudios apuntan que se ha llegado a calcular una concentración de 1.164.403 ítems de plástico por km², incluyéndose microplásticos⁸⁵. **El Mar Mediterráneo se muestra, por lo tanto, vulnerable a la tendencia actual de producción y consumo de plásticos.** Por lo tanto, junto a aquellos factores que se habían visto que impulsaban la adopción de instrumentos para la lucha contra el plástico, es decir, los impactos observados, se suma una razón especial o agravada para la Unión Europea, que es la necesidad de proteger y restaurar su medio marino.

⁸² PENCA, Jerneja, “European Plastics Strategy: What promise for global marine litter?”, *Marine Policy*, 97 (2018) 197-201

⁸³ PLOS, A Cozar, “Plastic Accumulation in the Mediterranean Sea, 2015

⁸⁴ *Supra*: Impactos en el medio ambiente y la biodiversidad, pág. 15

⁸⁵ F. RUÍZ-OREJÓN, Luís, “Floating plastic debris in the Central and Western Mediterranean Sea”, *Marine Environmental Research*, Vol. 120, setiembre 2016, págs. 136-144

Ahora sí, procede analizar el traslado de la realidad fáctica que se ha descrito, a la realidad jurídica de la Unión Europea, y, así, configurar una visión global de la actuación comunitaria acerca el ciclo de vida de los productos de plástico, en concreto, de aquellos catalogados como de un solo uso, y sus impactos. Para desarrollar este análisis, el presente Capítulo se deslindará en dos partes: la primera parte se dedicará a las políticas de la Unión Europea que tengan incidencia en la materia, y, la segunda, estudiará el régimen jurídico en que estas políticas se han incardinado, culminando en el examen del próximo Capítulo relativo a la futura Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, que constituye el núcleo más importante de este trabajo. Con este análisis se logrará valorar la calidad de la actuación de la Unión Europea, sus debilidades y puntos positivos.

1. Parte I: Políticas y estrategias relacionadas

En esta primera parte el objetivo es concebir las políticas y estrategias de la Unión Europea que pueden tener incidencia en la determinación del plástico en la economía. La agenda política europea se caracteriza por la gran variedad de líneas de actuación, y, en este sentido, puede resultar confuso comprender la manera en que se relacionan entre ellas las políticas y su transcripción en instrumentos jurídicos. Con el objeto de exponer un análisis comprensible que permita descifrar dichas actuaciones, se formulará, a modo metodológico, una explicación a tres niveles jerárquicos: el primer nivel es la base de actuación sobre la que se desarrollan todas las políticas que están involucradas en la temática, por lo que se podría decir que constituye la cúspide de la pirámide, y se trata de la Estrategia Europa 2020, y sus instrumentos derivados. El segundo nivel corresponde a aquellas políticas sectoriales que se derivan del primer nivel y que tienen incidencia en materia de plásticos, por lo que se trata de áreas concretas que de modo independiente se envuelven, de modo directo o colateral, en el asunto que aquí concierne, y, estas consisten en las políticas sobre consumo, las políticas sobre mercado interior y producción, y, por último, las políticas en materia medioambiental, cuyas bases legales que otorgan competencia a la Unión Europea para legislar se encuentran en los artículos 169, 26.1 y 191 TFUE, respectivamente. El tercer, y último nivel, surge de una combinación de las múltiples políticas del nivel anterior, ofreciendo una visión transversal y específica de todos los aspectos envueltos

en la configuración de la economía, de modo que culminan en una única política las diferentes visiones, de modo integrado y coherente: se trata de las políticas en materia de economía circular, de las que derivan directamente el régimen jurídico que le seguirá a continuación.

1.1 Primer nivel: La Estrategia Europa 2020 y la Hoja de Ruta

El antecedente que supone el núcleo que guía la agenda política que se verá en esta Parte I es la Estrategia Europa 2020⁸⁶, un plan diseñado por la Comisión Europea en el año 2010, que con vocación de aplicarse hasta el año 2020, pretende funcionar a modo de herramienta transversal que haga frente a los retos sociales y económicos emergidos a principios de siglo, a través del diseño de tres prioridades principales que deben regir el calendario político europeo:

- El crecimiento inteligente, a través del desarrollo de una economía basada en el conocimiento y en la innovación⁸⁷;
- El **crecimiento sostenible**, entendido como la promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva; y,
- El crecimiento integrador, que fomente una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial⁸⁸.

Estas tres líneas definen por lo tanto el camino que deberá seguir el desarrollo de la economía, y, en lo que aquí interesa, de las direcciones marcadas por la Estrategia, es la directriz *de crecer hacia un modelo económico sostenible* la que determina todo el consecuente desarrollo político en materia del ciclo de vida de los plásticos. En la Estrategia, por lo tanto, se dan los primeros pasos que pretenden abordar el círculo económico de los productos, y, así, ya se empieza a poner sobre la mesa la necesidad

⁸⁶ COM (2010) 2020 final, Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, *eur-lex.europa.eu*, en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

⁸⁷ Importante iniciativa conexas: “Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación (Eco-AP)”, en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0899:FIN:ES:PDF>

⁸⁸ “Europa 2020”, Gobierno de España, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, *ciencia.gob.es*, en: <http://www.ciencia.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.26172fcf4eb029fa6ec7da6901432ea0/?vgnextoid=9fa3cd8da41c1410VgnVCM1000001d04140aRCRD>

de **mejorar la eficacia en el uso de los recursos**⁸⁹, con la iniciativa de perseguir «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», aunque en el papel de la Estrategia este propósito se presente de modo sutil y general⁹⁰.

El desarrollo consecuente de esta estrategia se materializó en 2011 en otro instrumento de la Comisión Europea, la **Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos**⁹¹, que deriva directamente de la iniciativa de la Estrategia Europa 2020. La Hoja de ruta supone un mapa de actuación con la definición de objetivos concretos a medio y largo plazo, así como propone los medios para conseguir la transición hacia una economía verde planteada en la Estrategia⁹². A su vez, con tal de trazar una guía que logre transformar la economía, necesariamente define un marco de actuación coherente que atraviesa distintas áreas políticas y sectores, por lo que consigue detectar asimismo los múltiples campos interrelacionados que se encuentran afectados o implicados en el círculo de vida de los productos⁹³. Esto es clave, ya que permite conocer qué políticas o sectores hay que abordar. Así, los ejes de actuación que localiza la Hoja de ruta son tres: las **pautas de consumo, el modelo de producción en el marco del mercado interior, y el capital natural**. Estos ejes se integran en la lógica del modelo actual de la economía, o, en otras palabras, en la secuencia de etapas de la economía: la extracción de recursos, la producción, el consumo y el desecho de residuos⁹⁴. Como se acaba de apuntar, la Hoja de ruta define pues un marco de actuación para estos ejes, pero no procede exponerlo aquí, en tanto que el siguiente punto se dedicará íntegramente a observar estas políticas, y sería reiterativo hacer esto dos veces.

⁸⁹ COM (2010) 2020 final, op. cit., págs. 18 y ss.

⁹⁰ Con frecuencia en la Estrategia se vincula el desligamiento del crecimiento económico del uso de recursos con la lucha contra el cambio climático, en vez de relacionarlo con los impactos generados por los residuos.

⁹¹ COM (2011) 571 final, Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&from=EN>

⁹² *Ibid.*, pág. 3

⁹³ *Ibid.*, pág. 27

⁹⁴ “Generación y gestión de residuos”, Acciona, *sostenibilidad.com*, en: <https://www.sostenibilidad.com/medio-ambiente/generacion-gestion-residuos/>

1.2 Segundo nivel: Políticas sectoriales

Por lo que se acaba de exponer, se detectan tres ejes fundamentales que tienen relevancia directa en el diseño de una economía verde y sostenible, y, estos son, los patrones de consumo, el modo de producción y el medio ambiente, lógicamente integrándose estos elementos en un mercado único que es el de la Unión Europea. Como se observará en este nivel, las políticas sobre consumidores y sobre mercado interior y producción tienen un carácter independiente, en el sentido que no tienen la vocación de integrar una visión global. Por el contrario, la política medioambiental sí que tiene tal pretensión, por lo que será en la que se desarrollará más exhaustivamente en este Capítulo.

A. Política sobre consumidores

El primer sector involucrado en la construcción de un nuevo modelo económico es el conformado por los consumidores, cuyos intereses, salud y seguridad constituyen los pilares sobre los que deben guiarse las políticas de la Unión Europea, como emana del artículo 169 TFUE⁹⁵. En particular, la importancia que adquieren los modelos de consumo en la transformación de la economía reside en la conversión de estos en **patrones de consumo sostenibles**. Es preciso ver, entonces, los instrumentos políticos actuales de la Unión Europea y cuáles son sus referencias sobre los futuros modelos sostenibles.

Así, de un lado, la política europea actual sobre consumidores se bifurca en dos actos importantes: **la Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento**⁹⁶, que, adoptada en 2012, define un marco estratégico hasta 2020 sobre el que la acción política europea debe basarse, que, en síntesis, pretende mejorar la protección del consumidor; y, el **Programa plurianual de Consumidores para el**

⁹⁵ “La política de los consumidores: principios e instrumentos”, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, *europarl.europa.eu*, en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/46/la-politica-de-los-consumidores-principios-e-instrumentos>

⁹⁶ COM (2012) 225 final, Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0225&qid=1554565119179&from=EN>

período 2014-2020⁹⁷, que configurado en un Reglamento sigue la línea de la Agenda en términos de los propósitos que plantea, pero a un nivel de precisión más elevado.

Estos dos instrumentos políticos hacen algunas referencias a la transición hacia modelos de consumo sostenible, en concreto, apuntando dos aspectos esenciales: la necesidad de velar por la seguridad de los consumidores y la importancia de la educación del consumidor.

- La **seguridad de los productos** es un objetivo común de las actuales políticas sobre consumidores⁹⁸, dado el reto que supone la desigual aplicación entre los Estados miembros de la legislación sobre la seguridad de los productos⁹⁹, y, este objetivo tiene gran importancia en materia del mercado del plástico, en particular, porque limita la posibilidad de introducir en la producción materiales de plástico reciclados, aunque lógicamente en miras de preservar la confianza en los productos¹⁰⁰.

- Tanto la Agenda como el Programa¹⁰¹ reconocen la importancia de que el consumidor conozca las repercusiones medioambientales de los productos, con tal de facilitarles la adopción de decisiones de compra responsables. Por lo tanto, es imprescindible **la mejora de la transparencia y la fiabilidad de la información y datos** que reciben los consumidores acerca la calidad y la sostenibilidad de los productos. Para perseguir el objetivo de hacer llegar al consumidor información transparente y fiable que oriente sus decisiones de compra, se articulan una serie de mecanismos cuyo régimen jurídico no se estudiará porque sería extenderse a materias colaterales, pero es necesario conocer su existencia: el sistema de etiqueta ecológica, el diseño ecológico y los sistemas de gestión y auditoría medioambientales¹⁰².

⁹⁷ Reglamento nº 254/2014 sobre el Programa Plurianual de Consumidores para el período 2014-2020, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0254&from=EN>

⁹⁸ En la Agenda, en el objetivo 4.1 «Mejora de la seguridad de los consumidores»; y, en el Programa, el objetivo I «Seguridad».

⁹⁹ COM (2012) 225 final, op. cit., pág. 4

¹⁰⁰ En este sentido, la seguridad es el principio guía del Reglamento nº 282/2008 sobre los materiales y objetos de plástico reciclado destinados a entrar en contacto con alimentos.

¹⁰¹ La Agenda, en su objetivo 4.2 «Mejora de los conocimientos»; y el Programa, en su objetivo II «Información y educación de los consumidores»

¹⁰² Reglamento nº 66/2010, relativo a la etiqueta ecológica de la UE, Directiva 2009/125/CE por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía, Reglamento nº. 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de las organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales

Respecto a estas herramientas cabe apuntar que no tienen incidencia directa en materia de plásticos, pero desarrollan previsiones en materia de información al consumidor y en cierto modo orientan las previsiones acerca consumidores que se estudiarán en la Directiva sobre plásticos de un solo uso.

Finalmente, se observa que es coherente el fin que se persigue de fomentar modelos de consumo sostenibles con los puntos configurados en las políticas, aunque, es necesario precisar que los aspectos que se han apuntado aquí no son exclusivos de la política de consumidores, sino que colindan con la política en materia de mercado interior y producción, en tanto que el consumidor y el productor mantienen una firme relación. Esto es así, sobre todo en lo que se refiere a la información al consumidor, que afecta directamente al diseño de los productos puestos en el mercado, por lo que, aunque se exponga aquí, se trata de una materia fronteriza entre esta política y la siguiente.

B. Políticas en materia de mercado interior y producción

La Unión Europea constituye un mercado interior, que implica un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada (artículo 26.1 TFUE). Actualmente, las políticas de mercado interior no abordan la situación de la producción del plástico como una materia singular a tratar en el marco del funcionamiento de la economía, sino que la agenda política actual tiene otros objetivos, como son la modernización, la inversión, la economía digital y los retos del crecimiento tecnológico¹⁰³. Sin embargo, de la esencia que se extrae de la misma configuración del concepto del mercado interior, es decir, del propósito de establecer un espacio único y cohesionado que funcione como un lugar en el que se contraen relaciones entre la producción y el consumo, asegurando la libre circulación, se manifiestan tres retos o preocupaciones que pueden poner en peligro dicha esencia: dos de ellos constituyen la contrapartida de los aspectos esenciales vistos en materia

¹⁰³ “El mercado interior: principios generales”, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, *europarl.europa.eu*, en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/33/el-mercado-interior-principios-generales>

de consumo sostenible, y, el otro, tiene únicamente relación con el mantenimiento de la uniformidad en el mercado interior.

- Con respecto a los retos que están relacionados con las políticas sobre consumidores, y que afectan específicamente al comercio, hay que apuntar, primero, que la contrapartida a la seguridad de los consumidores, como ya se ha avanzado, es **la posición de los productos reciclados de plástico en el mercado**. En efecto, una de las reivindicaciones más importantes en este sentido es la aspiración de crear un verdadero mercado único de los plásticos reciclados¹⁰⁴, y afrontar los retos que presentan la falta de confianza y la escasez de suministros de calidad de este tipo de productos, ya que es crucial obtener un mercado estable de materias primas secundarias con tal de garantizar la transición hacia una economía circular¹⁰⁵.

- El segundo aspecto, que responde a la preservación de la calidad de la información que reciben los ciudadanos, es la necesidad de **luchar contra las prácticas comerciales desleales**¹⁰⁶ que distorsionan el mercado interior y perjudican a los consumidores, facilitadas por la profusión de etiquetas o declaraciones medioambientales que en ocasiones dificultan a los consumidores confiar en la información disponible, y, además, facultando a los operadores que sus declaraciones ecológicas no sean fiables, exactas y claras¹⁰⁷.

- A todo ello se añade una amenaza que afecta singularmente a la estructura del mercado interior, que es el peligro de una **potencial fragmentación del mercado** como consecuencia de iniciativas individuales por partes de los Estados miembros en materia de plásticos¹⁰⁸, con tal de restringir el acceso al mercado de productos

¹⁰⁴ Es posible que la deficiencia del mercado de residuos de plástico mejore en los próximos años, incentivándose la mejora por la prohibición de China de importar algunos tipos de residuos de plástico, por lo que se haga necesario gestionar estos dentro de la Unión Europea (Regular notification G/TBT/N/CHN/1211, *docs.wto.org*, en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=237688)

¹⁰⁵ Jueves 13 de setiembre de 2018 – Estrasburgo, Estrategia europea para el plástico en una economía circular, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0352+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

¹⁰⁶ Directiva 2005/29/CE, sobre las prácticas comerciales desleales, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0029>

¹⁰⁷ COM (2015) 614 final, Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular, pág. 7

¹⁰⁸ En Francia, por ejemplo, en la Ley relativa a la transición energética (Loi n° 2015-992 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte*) se prevé en el artículo 73 la prohibición, para 2020, de los vasos y platos de plástico de un solo uso.

problemáticos. Por lo tanto, es necesario una regulación armonizada y coherente a nivel de la Unión para mantener el funcionamiento correcto del mercado interior.¹⁰⁹

En suma, existen distintos retos en materia de plásticos para el funcionamiento del mercado interior que son necesarios afrontar, y, si bien no se abordan en la configuración propia de las políticas sobre mercado interior, este vacío se soluciona con la previsión por parte las políticas en materia medioambiental, que, ya se ha indicado con anterioridad que ofrecen una visión global, como se observará a continuación.

C. Política medioambiental

La política medioambiental de la Unión Europea se ha orientado, desde los años setenta, por medio de programas de acción que establecen objetivos prioritarios para un periodo de varios años¹¹⁰. De este modo, a partir de un único documento fundamental, se esbozan las líneas de actuación de la Unión Europea en miras de salvaguardar los propósitos del artículo 191 TFUE¹¹¹. El actual, aprobado en 2013 para abarcar el período comprendido hasta 2020, es el **Séptimo Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»**¹¹² (VII PMA), que está inspirado en la prioridad marcada en la Estrategia Europa 2020 de perseguir el *crecimiento sostenible*¹¹³, y, de ahí que el VII PMA, además de tener en cuenta aspectos exclusivamente medioambientales, integre una visión transversal en la línea de la Estrategia y de la Hoja de Ruta, por lo que permite descender en la explicación hasta las políticas en materia de economía circular, que son las que están directamente relacionadas con la regulación propuesta de los productos de plástico de un solo uso.

¹⁰⁹ SWD (2018) 254 final, PART 1/3, op cit., págs. 23, 31 y 32

¹¹⁰ Comisión Europea, “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, *ec.europa.eu*, en: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>

¹¹¹ La adopción de programas de acción deriva directamente de la previsión del artículo 192.3 TFUE

¹¹² Decisión nº 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>

¹¹³ “De aquí a 2020: el nuevo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE”, *Revista Medio Ambiente para los Europeos*, *ec.europa.eu*, 29.04.2014, en: https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/here-2020-eu's-new-environment-action-programme_es

Ahora, para realizar el descenso hasta estas políticas, es conveniente exponer brevemente la visión de la que parte el plan y los objetivos que se derivan de esta.

Por lo que se refiere a la visión que define la fijación de los objetivos prioritarios del actual programa de acción, esta incorpora una perspectiva a largo plazo, por lo que, si bien el programa es vigente hasta 2020, los fines que se persiguen tienen en cuenta una percepción ideal del 2050: “En 2050, vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una **economía circular innovadora**, donde nada se desperdicia y en la que los **recursos naturales se gestionan de forma sostenible**, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida. Nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo dissociado del uso de los recursos, marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial”¹¹⁴. Se observa, por lo tanto, que las líneas de actuación trazadas se encaminan hacia la protección del medio ambiente y el establecimiento de nuevos modelos económicos.

Asimismo, estas líneas de actuación son coherentes con los objetivos principales en lo que se plasman: el primer objetivo, la protección, conservación y mejora del capital natural de la Unión; el segundo, la creación de una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos; y, el tercero, la protección de los ciudadanos frente a las presiones medioambientales para la salud¹¹⁵. De aquí interesan el primero y el segundo, ya que, aunque se fragmentan en dos propósitos separados (el capital natural, y un nuevo modelo económico) en realidad ambos conforman un único objetivo, que es el de *transitar hacia una economía circular*, aunque esto, a primera vista, no parezca evidente:

- Uno de los propósitos del plan es el cambio de modelo económico, y, aquí, entran en juego los dos primeros ejes que participan en el círculo de vida de los productos y de la economía, es decir, los consumidores y los productores. Para ilustrar esta relación, el segundo objetivo del VII PMA pone de manifiesto que, con tal de

¹¹⁴ Decisión nº 1386/2013/UE, op. cit., Anexo, punto 1.

¹¹⁵ Los tres objetivos apuntados son los que tienen un contenido material, ya que los demás tienen carácter horizontal y funcional.

lograr la creación de una economía ejemplar, que promueva la eficiencia en el uso de los recursos, se requiere un marco que aporte las señales apropiadas a los productores y consumidores, y, así, se mejorará el comportamiento medioambiental de bienes y servicios en el mercado de la Unión a lo largo de todo su ciclo de vida¹¹⁶. En consecuencia, en este programa se integra la agenda política sobre consumidores y sobre mercado interior y producción, poniendo de manifiesto la necesidad de aquellos de recibir “información precisa, fácil de comprender y fiable sobre los productos que adquieren, mediante un etiquetado claro y coherente”¹¹⁷, correspondiendo esta idea con los propósitos de la Agenda y del Programa sobre consumidores; y, apuntando la importancia de optimizar la eficiencia en los productos para minimizar el impacto ambiental, “teniendo en cuenta, entre otras cosas, su durabilidad, posibilidad de reutilización, reciclabilidad, el contenido reciclado y el ciclo de vida del producto¹¹⁸”, estando esto relacionado tanto con los productos reciclados de plástico como con las herramientas de orientación del consumo responsable, que afectan asimismo a los productores. De este modo se amplía y se cubren las lagunas que presentaban aquellas políticas sectoriales.

- El otro propósito del programa es la preservación del capital natural, y, de hecho, esto afecta al tercer eje del círculo, que es la derivación de los productos en residuos, y su impacto sobre el medioambiente, preocupación que se incorpora tanto en el segundo objetivo del VII PMA, cuando hace referencia a la conversión del producto en residuos y la importancia de aplicar la jerarquía de residuos¹¹⁹, como en el primer objetivo, que versa propiamente sobre la protección del capital natural, en tanto que la degradación del medio ambiente está vinculada a los modelos económicos imperantes. Por lo que respecta a este aspecto, aunque en este objetivo se observen distintas presiones ambientales, tiene relevancia en materia de plásticos la ejercida en el medio marino, y, en este sentido, se apunta la necesidad de “combatir la polución y

¹¹⁶ Decisión nº 1386/2013/UE, op. cit., Anexo, punto 35

¹¹⁷ *Ibid.*, punto 35

¹¹⁸ *Ibid.*, punto 36

¹¹⁹ *Infra*, “instrumentos en materia de residuos”, pág. 47

establecer a nivel de la Unión una meta cuantitativa principal de reducción de los desechos marinos¹²⁰».

Con esto se observa que la política medioambiental de la Unión Europea integra aspectos que atañen a todo el círculo de vida de los productos, de un lado, atravesando los ejes primordiales y fijando objetivos entorno a estos, y, del otro, estableciendo las bases de la política desarrollada en consecuencia, en materia de economía circular. Por lo que ahora, al fin, ya procede observar, en el tercer nivel, el reflejo específico que encuentran estos propósitos, que es la configuración de los planes específicos de acción para la economía circular, y las previsiones específicas acerca de los productos de plástico.

1.3 Tercer nivel: Políticas sobre economía circular

Este último nivel permitirá descender hacia la Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, dado que las políticas que aquí se expondrán son las generadoras de aquella. Se trata, concretamente, de dos políticas: el Plan de Acción para la Economía Circular y la Estrategia europea para el plástico en una economía circular, que deriva de la primera.

A. El Plan de Acción para la Economía Circular

El Plan de Acción para la Economía Circular¹²¹ es un proyecto presentado por la Comisión en el año 2015 que tiene objetivo establecer un marco normativo con acciones concretas que incumben a los ejes que constituyen el círculo de la economía, que, como se ha apuntado, son el consumidor, el productor y el medio ambiente. De esta manera se configura definitivamente un plan de medidas concretas que van más allá de la concepción de los propósitos y de las visiones en las que se inspiran las políticas vistas¹²². El Plan se estructura en dos partes diferenciadas, la primera, con la propuesta de las acciones concretas para los ejes principales, y, la segunda, aborda sectores específicos de la economía que requieren un tratamiento especial, como es el caso de los productos de plástico.

¹²⁰ Decisión nº 1386/2013/UE, op. cit., Anexo, punto 28 iii).

¹²¹ COM (2015) 614 final, op. cit.

¹²² En particular, persigue los propósitos del VII PMA y de la Estrategia Europea 2020

En cuanto a la primera parte, el Plan propone un seguido de modificaciones en la normativa comunitaria del momento, con tal de perseguir el objetivo de transitar hacia un modelo económico circular. Ahora, como se advertía en la explicación de la política de consumidores, no procede adentrar el estudio en el régimen jurídico sobre el diseño de los productos, las etiquetas y declaraciones ambientales¹²³, en tanto que esto comportaría expandir la frontera del objeto de este trabajo. Sin embargo, sí que es importante tener presente las acciones propuestas en materia de gestión de residuos, ya que estas tienen incidencia directa en la configuración de los productos de plástico en la economía: en concreto, se presentan, por parte de la Comisión, **diversas propuestas legislativas revisadas sobre los residuos**, que afectan tanto a los objetivos a largo plazo de reciclado de los residuos municipales y de los residuos de envases, así como a los requisitos generales para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor¹²⁴, y, al tener un carácter general, también afectarán estas previsiones a los residuos de productos de plástico de un solo uso. Esto último se desarrollará con más precisión en la siguiente Parte, que expone el régimen jurídico que atañe a los productos de plástico de un solo uso.

En segundo lugar, entre las secciones específicas que se contemplan en el Plan, se prevé el plástico como un sector esencial para efectuar la transición hacia una economía circular, y en particular, se apuntan dos piezas clave de este sector que hay que tener en cuenta: el reciclado de los residuos de plástico y la lucha contra la contaminación marina. Para hacer frente a estos elementos, se adopta la decisión de constituir **una estrategia sobre los plásticos en la economía circular**, a modo de política específica en materia de economía circular para los productos de plástico, sobre la que ahora corresponde hablar.

Finalmente, antes de proceder a la estrategia sobre los plásticos, conviene apuntar la existencia de dos instrumentos que han servido para la aplicación del Plan: uno de ellos, publicado en enero de 2018 por parte de la Comisión, es el *marco de seguimiento para la economía circular*¹²⁵, que supone un marco de vigilancia que evalúa los

¹²³ Para más información, consultar los puntos 1 y 2 del Plan (págs. 3 a 9).

¹²⁴ COM (2015) 614 final, op. cit., pág. 12

¹²⁵ COM (2018) 29 final “sobre un marco de seguimiento para la economía circular”, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-29-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

avances¹²⁶ en la transición con la exposición de una serie de indicadores; y, el otro, es el *informe sobre la implementación del Plan de Acción sobre Economía Circular*¹²⁷, elaborado también por la Comisión en marzo de 2019, en el que se indica el nivel de cumplimiento¹²⁸ de todas las acciones del Plan.

B. Estrategia europea para el plástico en una economía circular

Respondiendo a la exigencia del Plan de Acción de la Unión para la Economía Circular, se desarrolla, en 2018, la **estrategia europea para el plástico en una economía circular**¹²⁹, que supone un marco de actuación que aborda los retos que plantean los plásticos a lo largo de toda la cadena de valor, teniendo en cuenta la totalidad de su ciclo de vida, o, en otras palabras, como se deduce del título de la estrategia, es la ilustración de un proyecto específico para los plásticos en el imaginario de una economía circular. Este instrumento parte de la visión de una nueva economía del plástico, en la que “el diseño y la producción de plásticos respeten plenamente las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, así como la promoción de materiales más sostenibles¹³⁰”. Con tal de materializar esta visión, se formulan cuatro líneas de actuación: las dos primeras versan sobre las piezas clave del sector del plástico que se apuntaban, es decir, el reciclado y los impactos de los residuos, y, las otras dos funcionan a modo de herramientas para facilitar la implementación de la estrategia, y, aquí, solo procede mencionarlas: la orientación de la innovación y la inversión hacia soluciones circulares y el aprovechamiento de las medidas adoptadas a escala mundial¹³¹.

¹²⁶ En el siguiente sitio web pueden analizarse todos los progresos en materia de economía circular: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>

¹²⁷ COM (2019) 190 final, “Report on the implementation of the Circular Economy Action Plan”, *ec.europa.eu*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report_implementation_circular_economy_action_plan.pdf

¹²⁸ En el siguiente enlace puede observarse el cumplimiento de todas las acciones del plan: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0090&from=EN>

¹²⁹ COM (2018) 28 final, op cit., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>

¹³⁰ *Ibid.*, pág. 1

¹³¹ COM (2018) 28 final, op cit., págs. 15 a 19.

Así pues, las líneas de actuación importantes de la estrategia europea para el plástico en una economía circular se centran en materia de reciclado y en residuos e impactos sobre el medioambiente. Pues bien, sobre estas líneas, interesa destacar las metas¹³² que proponen y que tienen incidencia en sede de productos de plástico de un solo uso:

- La primera, que establece el objetivo de “mejorar la economía y la calidad del reciclado del plástico”, propone, en esencia, dos metas: una, vinculada a los residuos de plástico en general, “en 2030, más de la mitad de los residuos de plástico generados en Europa deberán ser reciclados”, y, otra relacionada con los envases de plástico, “en 2030, todos los envases de plástico comercializados en la UE deberán ser reutilizables o tendrán que poder reciclarse a un modo rentable”.

- La segunda, con vistas a lidiar con los impactos en el medio ambiente derivados de los residuos de plástico, tiene como propósito la “reducción de los residuos de plástico y de los vertidos de basura”, por lo que aquí, centrándose en aquellos objetos que mayoritariamente causan dichos impactos, es decir, los productos de plástico de un solo uso, propone la meta de adoptar un instrumento legislativo sobre plásticos desechables, que es la futura Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico.

De este modo se puede concluir que la Directiva objeto de este trabajo resulta de una petición expresa de la política en materia de economía circular prevista para los plásticos. Por lo tanto, ahora ya es preciso proceder al siguiente estadio, que es el análisis del régimen jurídico actual previsto para afrontar los problemas derivados de los productos de plástico de un solo uso.

¹³² Para contemplar la lista de las medidas para la aplicación de la estrategia hay que acudir al Anexo I, que se completa con la lista de medidas recomendadas a las autoridades nacionales y a la industria, con relación a las áreas de acción. “Anexos de la Comunicación Una estrategia europea para el plástico en una economía circular”, *eur-lex.europa.eu*, en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2df5d1d2-fac7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF

2. Parte II: Régimen jurídico actual

En la Parte que continúa a la anterior se observará el panorama jurídico actual que se ocupa de los problemas derivados de los productos de plástico de un solo uso, exponiendo el régimen jurídico de la situación de base de la que parte la Directiva objeto del trabajo.

2.1 Régimen jurídico de la situación de base

En la situación de base, es decir, en el momento previo a la propuesta de la Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, coexisten una serie de instrumentos jurídicos que tienen como objetivo desarrollar las políticas que se han observado anteriormente, y que tienen mayor o menor incidencia sobre la regulación de los plásticos de un solo uso. En particular, es necesario concretar unos límites con tal de decidir con precisión qué instrumentos se incluyen en este régimen jurídico, y, lo cierto es que la regulación actual que tiene mayor incidencia en materia de plásticos es la relativa a la regulación de los residuos y del medio acuático y marino, en tanto que, como se ha apuntado reiteradamente, aquellos instrumentos que pertenecen a etapas anteriores de la generación del residuo, es decir, los referentes a los ejes del consumo y de la producción, son demasiado colaterales y por lo tanto su trascendencia es menor en este campo de estudio. Por lo tanto, son los instrumentos en materia de residuos y en materia de aguas los que aquí se expondrán, y, de hecho, como se verá, son a los que se refiere la futura Directiva sobre productos de plástico de un solo uso. De estos instrumentos, se hará referencia a su objeto y a las previsiones que tienen incidencia en la regulación de plásticos de un solo uso.

A. Instrumentos en materia de residuos

En sede de residuos, la legislación vigente en la Unión Europea está conformada por un conjunto de Directivas, de las que aquí tienen incidencia dos: la Directiva marco sobre los residuos (**Directiva 2008/98/CE**), y la Directiva sobre envases y residuos de envases (**Directiva 1994/92/CE**). Estos instrumentos jurídicos fueron modificados en 2018 por la adopción del paquete de medidas sobre la economía circular, como ha

quedad constancia, con el objetivo de contribuir a “cerrar el círculo” de los ciclos de vida de los productos a través de un mayor reciclado y reutilización¹³³.

a) Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos

La Directiva 2008/98/CE¹³⁴ tiene por objeto establecer “medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos adversos de la generación y gestión de los residuos, la reducción de los impactos globales del uso de los recursos y la mejora de la eficacia de dicho uso, elementos cruciales para efectuar la transición a una economía circular y garantizar la competitividad de la Unión¹³⁵”. Del contenido material de la directiva, hay que destacar tres elementos que inciden en materia de la gestión del plástico.

El primer punto es la jerarquía de residuos, que articulada en el artículo 4, establece el orden de prioridades que deben regir las normas y políticas de los Estados miembros sobre la prevención y gestión de residuos: la situación de base y preferible, es la misma prevención de la generación del residuo, es decir, evitar la existencia de desechos. En tanto que esta situación es la ideal, pero en ocasiones no es alcanzable, se configuran una serie de opciones a aplicar cuando se genera efectivamente el residuo. Estas opciones son: la preparación para la reutilización; el reciclado; otro tipo de valorización -como la valorización energética; y, finalmente, la eliminación del residuo -su vertido-.

En segundo lugar, se prevé en los artículos 8 y 8 bis, el ‘régimen de responsabilidad ampliada del productor’, que, conforme al principio “quien contamina paga”¹³⁶, consiste en «un conjunto de medidas adoptadas por los Estados miembros para garantizar que los productores de productos asuman la responsabilidad financiera o financiera y organizativa de la gestión de la fase de residuo del ciclo de vida de un

¹³³ Comisión Europea, Comunicado de prensa “Cerrar el círculo: la Comisión adopta un ambicioso paquete de nuevas medidas sobre la economía circular para impulsar la competitividad, crear empleo y generar crecimiento sostenible”, 02.12.2015, *Europa.eu*, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_es.htm

¹³⁴ Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, versión consolidada: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:02008L0098-20180705>

¹³⁵ Artículo 1 «Objeto y ámbito de aplicación», de la Directiva sobre residuos

¹³⁶ Art. 191.2 TFUE

producto»¹³⁷. Con la revisión de la Directiva en 2018¹³⁸ se regula de modo exhaustivo este régimen, siendo innovador el establecimiento de “requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor”, en el art. 8 bis., que incluye aspectos como los costes que se deberán cubrir respecto de los productos que el productor comercialice en el Estado miembro de que se trate, incluyéndose, en estos costes, los derivados de la recogida separada de residuos y los costes del tratamiento y transporte, entre otros.

Finalmente, con la revisión de la Directiva, se incorporan, en el artículo 11, que versa sobre la «preparación para la reutilización y el reciclado», objetivos ambiciosos en cuanto a la reutilización y el reciclado de residuos, fijando cuantías de aumento de la preparación para tales fines de los residuos municipales, respecto a 2015, 2030, y 2035, en unos porcentajes del 55%, 60% y 65%, respectivamente.

Dado que todas estas previsiones se configuran para regular la gestión de todos los residuos, con carácter general, también aquí se incorporan pues los residuos derivados de los productos de plástico de un solo uso, estando entonces estos afectados y condicionados por la fijación de una jerarquía de residuos, los sistemas de responsabilidad ampliada del productor y los objetivos de reutilización y reciclado.

b) Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases

La Directiva 94/62/CE¹³⁹ tiene por objeto armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales¹⁴⁰.

Además de regirse por los regímenes de responsabilidad ampliada del productor¹⁴¹ y por la jerarquía de residuos establecidos con carácter general en la Directiva sobre

¹³⁷ ART. 3.21) «Definiciones: régimen de responsabilidad ampliada del productor » de la Directiva sobre los residuos

¹³⁸ Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos

¹³⁹ Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, versión consolidada: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:01994L0062-20180704>

¹⁴⁰ Artículo 1 «Objetivos», de la Directiva sobre envases

¹⁴¹ El artículo 7.2 de la Directiva sobre envases prevé, asimismo, que los Estados establezcan regímenes sobre responsabilidad ampliada del productor para todos los envases, para 2025, de conformidad con la

residuos, en este instrumento también se establecen objetivos ambiciosos, que, aquí, sí que afectan de modo directo a los productos de plástico de un solo uso:

- Se prevé, en el artículo 6.1, un objetivo en materia de reciclaje: a más tardar el 31 de diciembre de 2025 deberá reciclarse un mínimo del 50% del plástico contenido en los residuos de envases, y, el 55% para 2030; y,

- Además, se establecen propósitos para un producto de plástico de un solo uso concreto, las bolsas de plástico ligeras, respecto a las que se definen objetivos de reducción del consumo anual de los ciudadanos, en el artículo 4.1 *bis*: garantizar el consumo anual máximo por ciudadano de 90 bolsas de plástico para finales de 2019, y de 40 para finales de 2025.

Por lo tanto, esta Directiva supone un paso más concreto en la regulación de los residuos de plástico de un solo uso, aunque, en la situación base, esta sean las únicas previsiones acerca este tipo de productos que existen. Con ello, por lo tanto, finaliza la explicación de los instrumentos jurídicos en materia de residuos que afecten a los productos de plástico desechables.

B. Instrumentos en materia de aguas

En este apartado, en la línea del anterior, se observarán los instrumentos jurídicos que tienen relevancia en materia de plásticos, haciendo referencia al objeto y a las previsiones concretas que pueden tener tal incidencia. Los instrumentos que aquí se encuentran son: la **Directiva 2008/56/CE**, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, la **Directiva 91/271/CEE** sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, y la **Directiva 98/83/CE**, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

Directiva de residuos. Este régimen debería prever, aquí, la devolución y/o recogida de los envases usados y la orientación de estos hacia la opción de gestión más apropiada, así como la reutilización o el reciclado de los envases y los residuos de envases recogidos, y, deberán incentivar que los envases sean diseñados y comercializados de modo que puedan reutilizarse o valorizarse con un impacto mínimo en el medio ambiente. “Sumario de la legislación: los envases y sus residuos”, *eur-lex.europa.eu*, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A121207>

a) Directiva 2008/56/CE marco sobre la estrategia marina

La Directiva marco sobre la estrategia marina¹⁴² es el único instrumento legal de la Unión que aborda de modo directo y explícito el problema de los desechos marinos, configurando el objetivo de “lograr un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020¹⁴³”. Con tal de perseguir dicho objetivo, los Estados miembros deben activar estrategias marinas, y, a raíz de estas, cabe hacer una valoración negativa y una positiva sobre el impacto que ha tenido su implementación para hacer frente a los problemas derivados de los productos de plástico de un solo uso.

El punto negativo es que la mayoría de las medidas adoptadas por los Estados para perseguir el objetivo del buen estado medioambiental, en la lucha contra los desechos marinos, han sido acciones como la limpieza de playas y la retirada de basura de los mares, medidas que, además de ser costosas, se centran en la última etapa del residuo, que es su vertido en el medio ambiente, no siendo respetuosas con la jerarquía de residuos. Por lo tanto, resulta que el impacto de esta estrategia es bastante modesto con lo que respecta a este tipo de productos¹⁴⁴.

El aspecto positivo es que los análisis realizados para la implementación de la Directiva han constituido una fuente valiosa de información, y, así, la labor realizada en el marco de esta Directiva constituye la base científica de la futura Directiva relativa a los productos de plástico de un solo uso¹⁴⁵.

b) La Directiva 98/83/CE, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano

La Directiva 98/83/CE¹⁴⁶ tiene por objeto establecer previsiones acerca la calidad de las aguas destinadas al consumo humano con tal de proteger la salud de las personas.

¹⁴² Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, *eur-lex.europa.eu*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32008L0056>

¹⁴³ Artículo 1 «Objeto», de la Directiva marco sobre la estrategia marina

¹⁴⁴ SWD (2018) 254 final, PART 1/3, op cit., págs. 40 y 41.

¹⁴⁵ COM (2018) 340 final, op. cit., pág. 5

¹⁴⁶ Directiva 98/83/CE, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31998L0083>

A primera vista, por lo tanto, no tiene incidencia en materia de plásticos de un solo uso. Sin embargo, esta relación sí que se ha puesto de manifiesto, recientemente, en la revisión de la Directiva propuesta por la Comisión¹⁴⁷, aún en proceso de adopción, por la que se pretende garantizar un suministro de agua de calidad y sostenible, y, entre otros objetivos, persigue el de reducir el número de botellas de plástico que utilizan los ciudadanos, promoviendo la confianza en el agua corriente¹⁴⁸. En esta misma línea, la futura Directiva modificada, enmendada por el Parlamento Europeo en primera lectura¹⁴⁹, establece en el artículo 13 que los Estados miembros tienen la obligación de garantizar el suministro gratuito de agua en las administraciones y los edificios públicos, así como disuadir el consumo de agua en botellas de plástico de un solo uso. Por lo tanto, resulta que la Directiva sí que tiene incidencia en el futuro de los productos de plástico desechables, aunque de un modo muy concreto: de modo preventivo disuadiendo el consumo de envases de plástico para bebidas, así que el alcance se muestra limitado.

c) Directiva 91/271/CEE, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas

La Directiva 91/271/CEE¹⁵⁰ tiene la intención de abordar la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y procedentes de determinados sectores industriales, precisando los escenarios en los que será necesario un tratamiento secundario y un tratamiento avanzado de las aguas residuales. Por lo tanto, la incidencia que tiene en la gestión de los productos de plástico de un solo uso es que, en principio, los sistemas de tratamiento de las aguas residuales deberían permitir la retención de este tipo de productos, y, por lo tanto, evitando su descarga al medio marino. Sin embargo, resulta que este instrumento no es lo suficientemente eficaz, y, de hecho, es deficiente en materia de tratar los desbordamientos de las aguas pluviales y en materia de retención en las instalaciones de los productos de plástico de un solo

¹⁴⁷ COM (2017) 753 final, Propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano

¹⁴⁸ *Ibid.*, pág. 2

¹⁴⁹ Posición del Parlamento en primera lectura: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/03-28/0320/P8_TA-PROV\(2019\)0320_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/03-28/0320/P8_TA-PROV(2019)0320_ES.pdf)

¹⁵⁰ Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31991L0271>

uso que más comúnmente se desechan por el inodoro, como son los bastoncillos de algodón y otros artículos de higiene.¹⁵¹

3. A modo de recapitulación...

En el inicio del presente Capítulo se analizó una política general y transversal: la Estrategia Europea 2020. Se ha podido observar como este instrumento, desde la cúspide de la pirámide de la agenda política europea, es el que guía el resto de las políticas sectoriales e instrumentos jurídicos que tienen incidencia en la regulación de los plásticos en Europa, con el objeto de que se alcance un crecimiento sostenible. Del estudio posterior, han podido constatarse especialmente los siguientes extremos:

- Las políticas sectoriales de la Unión adoptan un enfoque todavía insuficiente para integrar de forma adecuada los problemas derivados de los productos de plástico de un solo uso. La agenda política se fundamenta básicamente en medidas que son adoptadas prácticamente en exclusiva desde el vector o materia medioambiental.
- En lo referente al marco jurídico actualmente vigente, se constata que las medidas que condicionan de algún modo el tratamiento de los productos de plástico se enmarcan fundamentalmente en instrumentos que son de carácter general y que no hacen referencia particular a este tipo de material. Por lo tanto, no tienen en cuenta su especificidad. Así ha podido comprobarse claramente del estudio de los instrumentos jurídicos que se aplican en materia de aguas y también respecto de aquello que se regula desde la Directiva marco sobre residuos.
- Se constata asimismo como actualmente el único instrumento legal que hace referencia expresa a productos de plástico de un solo uso es la Directiva relativa a los envases y residuos de envases. Tal norma, a su vez, incluye provisiones relativas a las bolsas de plástico. Aun así, debe considerarse que continúa siendo un texto insuficiente en tanto que no contempla otros productos de plástico desechables.

¹⁵¹ SWD (2018) 254 final, PART 1/3, op. cit., pág. 41

- En general, por lo tanto, la regulación actual de la Unión Europea en materia de plásticos de un solo uso adolece de la completitud que sería exigible para lidiar o afrontar un problema tan singular como es el de los impactos que provocan este tipo de productos. Siendo pues, como decimos, el abordaje actual tan escaso, probablemente la futura Directiva sobre plásticos de un solo uso suponga un punto de inflexión al respecto. Ese es precisamente el objeto del siguiente Capítulo.

CAPÍTULO IV: NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO

En este Capítulo del trabajo se aborda al fin todos los aspectos relativos a la Directiva que marcará el futuro de la concepción y el papel de los productos de plástico en un modelo económico circular. El análisis de la Directiva se compondrá de tres piezas principales, la primera, relativa a los aspectos jurídicos previos, es decir, a la situación jurídica actual de la Directiva y a su base jurídica, la segunda, definirá el objetivo de la Directiva y su relación con los instrumentos jurídicos actuales de la Unión Europea que se han expuesto, y, en tercer lugar, se desarrollará el contenido de la Directiva, haciendo una visión de su alcance o ámbito de aplicación, las medidas que se prevén para los productos que entran dentro de tal ámbito, y, finalmente, los mecanismos de implementación y de control de la Directiva. El objetivo es obtener el conocimiento suficiente para realizar un análisis crítico de la eficacia y de los puntos débiles y los positivos que ofrece la Directiva.

1. Aspectos jurídicos preliminares

1.1 Apunte previo: la situación jurídica de la Directiva

Como apunte previo, es necesario advertir que la Directiva que aquí se estudiará no ha entrado aún en vigor. Su historial jurídico se originó con la Propuesta de Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, publicada por la Comisión, el día 28 de mayo de 2015. A partir de ahí se iniciaron los trámites correspondientes al proceso legislativo ordinario, de acuerdo con el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: se recabaron los dictámenes del Consejo Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones, y, se llegó a un acuerdo institucional conforme al cual la adopción del Parlamento Europeo en primera lectura en la forma acordada en los compromisos institucionales sería aprobada por el Consejo¹⁵². El último paso reciente ha sido la resolución legislativa del Parlamento Europeo en primera lectura, el día 27 de marzo de 2019, aprobando el texto de la futura Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de

¹⁵² GEDA/A/(2019)000622, 18.01.2019, Council of the European Union, COREPER letter confirming interinstitutional agreement, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/lcag/2019/01-18/ENVI_LA\(2019\)000622_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/lcag/2019/01-18/ENVI_LA(2019)000622_EN.pdf)

determinados productos de plástico¹⁵³. Cabe destacar que la Directiva aprobada por el Parlamento Europeo difiere sustancialmente con la Propuesta de la Comisión, en tanto que amplía su objeto y establece medidas más ambiciosas. El texto que se analizará en este trabajo será, por lo tanto, el aprobado por el Parlamento Europeo en primera lectura.

1.2 Base jurídica: material y formal

En cuanto a la base de la Directiva, debe analizarse desde dos perspectivas, una, que analice su fundamento material en consonancia con sus propósitos, y, otra que integre el aspecto formal competencial de la Unión Europea.

En primer lugar, la Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico (o, Directiva relativa a los productos de plástico de un solo uso) encuentra su *fundamento jurídico material* en dos tipos de instrumentos legales de la Unión Europea: de un lado, *en un primer nivel*, tiene el soporte del **artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**, y, por lo tanto, se encabe dentro de la política de la Unión en materia de medio ambiente, que, tal y como apunta el artículo 191, tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, sirviéndose como de parámetros los principios de cautela y de acción preventiva, el principio de corrección de los atentados en el medio ambiente, preferentemente en la fuente de la misma, y, en el principio de quien contamina paga. La Directiva debe ser entonces coherente con las directrices definidas en esta disposición de Derecho primario de la Unión. De otro lado, *en un segundo nivel*, la Directiva es la consecuencia jurídica derivada del trabajo de la Comisión en materia de economía circular y de residuos de plástico, así, nace del contexto del *Plan de Acción para la Economía Circular* y de *la estrategia europea para el plástico en una economía circular*, ambos instrumentos que han establecido las primeras pautas para la transición hacia un ciclo de los plásticos que sea circular, y, abordando el aumento constante de la generación de residuos plásticos. En efecto, como declara la Comisión

¹⁵³ PARLAMENTO EUROPEO, P8:TA-PROV (2019) 0305, Reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, Resolución legislativa del Parlamento Europeo (29.03.2019), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2019-0305+0+DOC+PDF+V0//ES>

en la Propuesta de la Directiva, “la iniciativa, al centrarse en un uso más eficiente de los recursos y en una economía del plástico globalmente más eficaz y circular con mejores resultados económicos y ambientales, está totalmente en sintonía con los objetivos de la política sobre la economía circular”¹⁵⁴.

Por lo tanto, la Directiva surge tanto de la necesidad de la Unión de proteger el medio ambiente, por mandato del TFUE, y de un conjunto de políticas en materia de economía circular, con las que, además, se encuentra en relación de sintonía.

En segundo lugar, cabe enmarcar *la base formal de la actuación jurídica* de la Unión para observar si esta es acorde con sus competencias. Pues bien, el ejercicio de las competencias de la Unión Europea es regulado por el *principio de subsidiaridad* y por el *principio de proporcionalidad*:

- El primero, que entra en juego en el ámbito de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros (como es el caso de la materia medio ambiental, consagrada como competencia compartida en el artículo 4.2 e) TFUE), persigue proteger la capacidad de actuación de los Estados miembros legitimando la intervención de la Unión sólo cuando debida a la dimensión de la acción pretendida, esta no puede alcanzarse de modo suficiente con la actuación individual de los Estados miembros, sino que se alcanzará a escala de la Unión¹⁵⁵. En este marco de actuación, la Directiva es respetuosa con dichos límites, y, en concreto, se justifica la actuación de la Unión por dos razones principales: el **carácter transfronterizo** de la basura marina, que conlleva la necesidad de medidas coordinadas “para que los esfuerzos realizados a un lado del mar no se vean comprometidos por la falta de medidas en la otra orilla¹⁵⁶”, y, de otro lado, como ya se ha apuntado en las políticas de mercado interior, por el **riesgo de fragmentación del mercado** derivado de la adopción por parte de los Estados miembros de distintas medidas de diferente alcance respecto a los productos de plástico, que da lugar a una variedad de restricciones de acceso al

¹⁵⁴ COM (2018) 340 final, op. cit., pág. 4

¹⁵⁵ Parlamento Europeo, “el principio de subsidiariedad”, *europarl.europa.eu*, en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.2.pdf

¹⁵⁶ COM (2018) 340 final, op. cit., pág. 7

mercado, poniendo en peligro “la libre circulación de mercancías y la igualdad de condiciones entre productores en países distintos¹⁵⁷”.

- El segundo principio tiene como objetivo establecer las acciones de las instituciones de la UE dentro de unos límites específicos necesarios para alcanzar los objetivos que se pretenden, por lo que la acción debe guardar proporción con la finalidad perseguida¹⁵⁸. La Directiva respeta este principio, en tanto que se limita a los productos de plástico encontrados con más frecuencia en el medio marino. Lo que no sería proporcional, por el contrario, sería “regular todos los productos de plástico de un solo uso que se encuentran en las playas, *ya que* daría lugar a unos costes y a una carga innecesarios para los Estados miembros”.¹⁵⁹

En suma, puede afirmarse que la Directiva es acorde con los límites consagrados en el Derecho de la Unión Europea.

2. Objetivo y relación con los demás instrumentos

El objetivo de la Directiva se define en el artículo 1, y, consiste en “prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático, y en la salud humana, así como fomentar la transición a una economía circular con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles, contribuyendo así también al *funcionamiento eficiente del mercado interior*”. Del redactado puede detectarse un propósito guía, que es la protección del medio ambiente y de la salud humana del impacto de los productos de plástico, y un objetivo principal, que es lograr la transición hacia una economía circular.

En la mecánica de este objetivo principal, es decir, la transformación de la economía, se integra un doble campo de actuación, con la finalidad precisamente de lograr la protección de aquellos bienes jurídicos enunciados: la buena gestión medioambiental de los residuos, y el buen estado medioambiental de las aguas marinas. En este binomio de actuación, como se advierte, se encaban todos los instrumentos que se han

¹⁵⁷ *Ibid.*, pág. 8

¹⁵⁸ “Principio de proporcionalidad”, *eur-lex.europa.eu*, en <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html?locale=es>

¹⁵⁹ COM (2018) 340 final, op. cit., pág. 8.

expuesto con anterioridad en este trabajo, con los que la Directiva se relaciona en un nivel horizontal:

- En cuanto al campo de **la buena gestión medioambiental de los residuos**, en lo que aquí interesa, es conforme con la Directiva 2008/98/CE y con la Directiva 94/62/CE. Estos instrumentos, como se ha visto, brindan algunas soluciones en materia de residuos de plásticos, en particular, sometiendo estos a los objetivos generales de la Unión de gestión de residuos, como los propósitos en materia de recogida de residuos municipales o el objetivo de reciclado para los residuos de envases de plástico. La Directiva que aquí se trata, constituye una *lex specialis* con respecto a las Directivas 94/62/CE y 2008/98/CE, por lo que en caso de conflicto entre ellas prevalecerá la Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico¹⁶⁰, y, además, las complementará, en otros aspectos, como respecto a las medidas de reducción del consumo, los requisitos de marcado y los requisitos de los productos, y en materia de responsabilidad ampliada del productor.¹⁶¹

- De otro lado, para la consecución del **buen estado medioambiental de las aguas marinas**, se configura a nivel europeo principalmente la Directiva 2008/56/CE, aunque aquí, a diferencia de esta, el punto de mira se ajusta al impacto de los desechos plásticos en el mar, en vez de establecer un propósito general de buen estado medioambiental, y, de hecho, es coherente con los datos observados de la proporción de este tipo de desechos y su impacto en comparación con otro tipo de materiales.

Como el impacto de la legislación actual de la Unión Europea manifestado en este binomio de objetivos no es suficiente con tal de abordar la especificidad del plástico, y, en vista de las diferencias “en cuanto al alcance y el nivel de ambición entre las medidas nacionales de prevención y reducción de la basura marina”¹⁶² se hace

¹⁶⁰ La prevalencia se refiere, en particular, al artículo 4.1 de la Directiva sobre plásticos de un solo uso, que permite a los EEMM imponer restricciones a la comercialización, primando sobre el art. 18 de la Directiva 94/62/CE “*los Estados miembros no impedirán la puesta en el mercado en su territorio de los envases que cumplan las disposiciones de la presente Directiva*”: Rethink Plastic, “Civil Society and Progressive Businesses Put to Rest Single-Use Plastic Directive Fears”, *rethinkplasticalliance.eu*, en https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2018/11/BFFP_Response-to-packaging-industry.pdf

¹⁶¹ Parlamento Europeo, P8:TA-PROV (2019) 0305, op. cit., Cons. n° 10.

¹⁶² *Ibid.*, Cons. n° 6

necesario diseñar esta Directiva específica que integra los planteamientos, como se ve, de una gran multitud de políticas e instrumentos. Finalmente, debe señalarse que, a este doble campo de actuación, habría que añadirse para completar el planteamiento circular un tercer campo centrado en el diseño y el fomento de modelos de producción y consumo sostenibles. De hecho, lógicamente, cuando se incide en este tercer campo se está afectando directamente sobre la generación de residuos y sobre el estado medioambiental de las aguas. Pues bien, esta reflexión también es integrada en la Directiva, así como en las políticas apuntadas en materia de consumidores y mercado interior.

3. Contenido de la Directiva

3.1 Ámbito de aplicación

El objetivo que se acaba de exponer se persigue mediante la configuración de acciones o medidas¹⁶³ a aplicar a una serie de productos que constituyen gran parte de los desechos marinos de la Unión Europea¹⁶⁴. En particular, estos productos se categorizan en el artículo 2, en tres tipos de materiales:

- Los productos de plástico de un solo uso enumerados en el Anexo (SUP);
- *Los productos fabricados con plástico oxodegradable; y,*
- *Los artes de pesca que contienen plástico*

En este trabajo, sin embargo, como sólo se tratan los primeros, en la observación del ámbito de aplicación de la Directiva se expondrán sólo estos¹⁶⁵. Para explicar el ámbito de aplicación de este instrumento, se observará, de un lado, aquellos *productos que se incluyen expresamente*, precisando los *límites de los conceptos* con otros productos que en principio entrarían en el ámbito de aplicación, y, de otro lado, observando las

¹⁶³ En el Anexo 2, se aporta un cuadro resumen de los productos y las medidas asignadas a todos ellos.

¹⁶⁴ De este modo, sin ánimo reiterativo, “en la Unión, entre el 80% y el 85% de la basura marina, medida por recuentos en playas, es residuo plástico, de los cuales los artículos de plástico de un solo uso representan el 50% y los relacionados con la pesca, el 27% del total”, y, “se calcula que los productos de plástico de un solo uso a los que se aplican las medidas contempladas en la presente Directiva representan alrededor del 86% de los plásticos de un solo uso que se encuentran en las playas de la Unión” Parlamento Europeo, P8_TA-PROV (2019) 0305 op. cit., Considerandos nº 5 y 7.

¹⁶⁵ Aunque lógicamente un artículo SUP puede estar compuesto por plástico oxodegradable.

exclusiones, entendido esto por aquellos productos que quedan fuera del alcance de la Directiva por previsión expresa.

A. Productos incluidos en el ámbito de aplicación

En la definición del ámbito de aplicación de la Directiva es preciso partir del concepto de “producto de plástico de un solo uso” como aquél “producto fabricado total o parcialmente con plástico y que no ha sido concebido, diseñado o introducido en el mercado para completar, dentro de su período de vida, múltiples circuitos o rotaciones mediante su devolución a un productor para ser rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido”¹⁶⁶, y, que además, se caracteriza por estar concebidos para utilizarlos una única vez en un corto período de vida, por ser consumidos predominantemente fuera de los hogares, y por ser propensos a convertirse en desechos marinos¹⁶⁷. A este concepto responden una serie innumerable de productos, que, como se indicaba, sería desproporcionado incluirlos a todos, por lo que la Directiva sólo alcanza al “TOP 10 de plásticos de un solo uso” más encontrados en el medio marino¹⁶⁸. En particular, los productos que observan en el ámbito de aplicación pueden asociarse a tres tipos de categorías de plásticos de un solo uso, en función de las alternativas que encuentren en el mercado:

- aquellos que tienen claras alternativas en el mercado,
- aquellos que tienen algunas alternativas, y,
- aquellos que no tienen alternativas o bien estas son escasas y dificultosas¹⁶⁹.

a) Productos de plástico de un solo uso con amplias alternativas

A esta categoría, según los trabajos de la Comisión¹⁷⁰, pertenecen: los productos de **cubertería** (tenedores, cuchillos, cucharas, platos y palillos) y **agitadores de bebidas**, los **bastoncillos de algodón y las pajitas** (excepto si estos productos entran en el ámbito de los productos sanitarios implantables activos, o de los productos sanitarios),

¹⁶⁶ P8_TA-PROV (2019) 0305 op. cit., artículo 3.2)

¹⁶⁷ SWD (2018) 254 final PART 2/3, op. cit., págs. 69 y ss.

¹⁶⁸ SWD (2018) 254 final PART 1/3, op. cit., pág. 39

¹⁶⁹ *Ibid.*, pág. 45

¹⁷⁰ *Ibid*

y, los **palitos** destinados a sujetar e ir unidos a globos (excepto aquellos destinados a usos y aplicaciones industriales y profesionales no distribuidos a consumidores).

Hay que añadir que, en la revisión de la Propuesta de la Directiva de la Comisión, derivada de los trabajos del Parlamento Europeo y del Consejo, se ha incluido una nueva categoría de productos aquí, que tienen la especialidad de ser compuestos de **poliestireno expandido**, y, estos son:

- los **recipientes y vasos para bebidas**, incluidas sus respectivas tapas y tapones, y,
- de otro lado, los **recipientes para alimentos**, entendidos estos por recipientes tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que estén destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar, normalmente consumidos en el propio envase y que están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir, o calentar¹⁷¹. Dentro de la definición de “recipientes para alimentos” considerados en la Directiva, se contemplan aquellos recipientes de comida rápida o envases de comida, bocadillos, emparedados o ensalada que contienen alimentos fríos o calientes, o los recipientes para alimentos frescos o procesados que no requieren preparación posterior, como las frutas, las verduras o los postres. Asimismo, se excluyen dentro de esta definición aquellos recipientes que contienen alimentos desecados o vendidos fríos que requieren preparación posterior.¹⁷²

b) Productos de plástico de un solo uso con algunas alternativas

En esta categoría pertenecen, de un lado, aquellos **recipientes para alimentos y vasos para bebidas** (incluidas sus tapas y tapones) compuestos por otro tipo de material de plástico que no sea poliestireno expandido, las **bolsas de plástico ligeras**¹⁷³, y, finalmente, las **toallitas húmedas**, aunque se excluyen aquellas que tengan usos industriales.

¹⁷¹ Todos estos productos se enumeran en la Parte B del Anexo de la Directiva

¹⁷² Parlamento Europeo, P8_TA-PROV (2019) 0305 op. cit., Considerando nº. 12

¹⁷³ Este producto no es clasificado en ninguna de las tres categorías, y, en este sentido, existe una laguna en la matriz elaborada en los trabajos de la Comisión, pero, en todo caso, puede deducirse que se incluiría en este grupo, por los tipos de medidas que se asignan a los productos clasificados aquí.

c) Productos de plástico de un solo uso con escasas alternativas

Aquí se sitúan todos los demás productos observados en el ámbito de aplicación: los **recipientes para bebidas**¹⁷⁴ de hasta tres litros de capacidad, es decir, envases utilizados para contener líquidos, y los envases compuestos para bebidas, incluidos sus respectivas tapas y tapones. En esta categoría también se incluyen las **botellas de plástico**, que, de hecho, reciben un tratamiento especial en las medidas que se asignan. Hay que señalar aquí que se excluyen aquellos recipientes para bebidas de vidrio o metal con tapas y tapones hechos de plástico, y, en alguna ocasión¹⁷⁵, se excluyen también los recipientes para bebidas destinados y utilizados para alimentos para usos médicos especiales; de otro lado, las **compresas, tampones higiénicos y los aplicadores de tampones**; también los **envases y envoltorios**¹⁷⁶ fabricados con un material flexible que contienen alimentos destinados al consumo inmediato en el propio envase o envoltorio sin ninguna otra preparación posterior; y, asimismo, los **productos del tabaco con filtro** (y los filtros comercializados) y los **globos** (excepto aquellos que tengan aplicaciones industriales).

De lo expuesto pueden extraerse dos reflexiones acerca la delimitación de los conceptos de los productos: la primera es que los productos de plástico de un solo uso que la Directiva incluye están claramente delimitados con aquellos que entrarían en el contenido de su definición, pero se excluyen expresamente por dos tipos de motivos, o bien, por estar destinados a **usos industriales**, y, por lo tanto, no entran en juego los consumidores, o bien por estar circunscritos en el **ámbito médico o sanitario**. La segunda reflexión gira entorno a la delimitación de lo que se entiende por “recipientes para alimentos”: el hecho de que este concepto sólo se aplique a aquellos envases que

¹⁷⁴ Dado que el legislador es consciente de la confusión que puede propiciar saber cuándo un producto se encuadra en el ámbito de aplicación de la Directiva, se proponen, en concreto, de ejemplos de aquello que puede ser considerado “recipientes para bebidas”: en particular, son aquellas botellas o envases compuestos para bebidas utilizadas para la cerveza, el vino, el agua, los refrescos, los zumos y los néctares, las bebidas instantáneas o la leche, pero no los vasos para dichas bebidas, ya que estos forman parte de una categoría separada. (Considerando 12 de la Directiva)

¹⁷⁵ Esta excepción se encuentra en la Parte C y la Parte F del Anexo de la Directiva

¹⁷⁶ En la versión en inglés de los documentos de trabajo, se denomina a esta categoría como “*crisp packets and sweet wrappers*”, designación que resulta más gráfica en tanto que señala específicamente unos productos concretos (las bolsas de patatas y los envoltorios de dulces y caramelos), en cambio, el calificativo español puede conllevar a la confusión con otro tipo de productos.

contengan comida para llevar, o comida rápida, implica excluir una gran cantidad de recipientes que son consumidos habitualmente, como, por ejemplo, los envases de carne o pescado.

B. Productos excluidos del ámbito de aplicación

En la Exposición de Motivos de la Directiva se hace referencia expresa a ciertos productos que deben quedar al margen del ámbito de aplicación de este instrumento, aunque, en este caso, a diferencia de los productos que quedan excluidos por la delimitación de los conceptos de los productos que sí que se incluyen, es más dudoso que aquí pudiera surgir una confusión acerca de su inclusión. Estos productos son los recipientes para bebidas de vidrio y metal, los microplásticos, las pinturas, las tintas y los adhesivos. Además, con carácter general, tampoco se aplicará a aquellos polímeros naturales no modificados, ya que se producen de forma natural en el medio ambiente.¹⁷⁷

Visto pues el ámbito de aplicación material de la Directiva, procede observar las medidas que se configuran acerca los productos de plástico de un solo uso.

3.2 Medidas adoptadas respecto a los productos de plástico de un solo uso

El inventario de productos de plástico de un solo uso incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva es acompañado de una batería de medidas aplicables a los distintos productos en orden de conseguir el objetivo propuesto, y, explicado, de la Directiva. Con tal de entender por qué se han asociado las diferentes medidas que se han concebido, a los productos de modo desigual, es necesario explicar el proceso lógico y los parámetros en los que se ha basado la Comisión en sus trabajos con tal de hacer dicha relación, ya que esta no se ha establecido al azar.

Pues bien, el primer paso de la Comisión fue, naturalmente, la identificación *en abstracto* del conjunto de medidas que pueden considerarse, contemplando el nivel de ambición de estas, por lo que, como resultado, se logró diseñar una lista de opciones en orden de menor a mayor efectividad¹⁷⁸. El segundo paso era, entonces, concebir

¹⁷⁷ Parlamento Europeo, P8_TA-PROV (2019) 0305 op. cit., Considerando nº. 7, 8 y 11

¹⁷⁸ SWD (2018) 254 final PART 1/3, op. cit., pág. 43

estas medidas ya *en concreto*, es decir, asignarlas a los productos de plástico de un solo uso que se han determinado en el ámbito de aplicación de la Directiva, o, en otras palabras, a los diez productos de plástico de un solo uso más frecuentados en el medio marino. Para elaborar esta tarea de relación, parecen deducirse de los trabajos de la Comisión dos parámetros clave: uno de ellos sería, con relación a los productos considerados, la disponibilidad de las alternativas existentes para estos, de lo que aquí se extraería, pues, la calificación de tres tipos de productos tal y como se ha determinado en el apartado anterior (productos con amplias, algunas y escasas alternativas), y, el otro parámetro consistiría, con relación al objetivo de reducción de los impactos derivados de dichos productos, en la viabilidad y la efectividad de las medidas consideradas para cada producto¹⁷⁹.

El desenlace de este estudio consiste, finalmente, en la atribución de medidas distintas a las tres categorías de productos, teniendo en cuenta las variables consideradas por los parámetros¹⁸⁰. Por lo tanto, aquí, con tal de exponer de modo sistemático las medidas que la Directiva considera en su articulado, se seguirá la coherencia de la clasificación tripartita por tipos de productos, de un lado considerando las medidas para aquellos productos con amplias alternativas, y, de otro, contemplando de modo conjunto las medidas para aquellos productos con algunas alternativas, y para aquellos con escasas opciones, en tanto que en este segundo nivel muchas de las medidas son comunes.

A. Medidas asignadas a los productos con amplias alternativas

Para este tipo de productos se concibe íntegramente una sola medida, ubicada en el artículo 5 de la Directiva, que consiste en la restricción o la **prohibición a la introducción en el mercado**. Se trata de la medida más radical considerada por la Directiva, y la que persigue de modo más eficaz el fin de promover productos existentes y alternativos en el mercado, en tanto que, al adoptarse, se asumirá una reducción al 100% del consumo de los productos de plástico de un solo uso para los

¹⁷⁹ SWD (2018) 254 final PART 1/3, op. cit., pág. 46

¹⁸⁰ Si se acude a los trabajos de la Comisión para más información, hay que recordar que la atribución de las medidas para cada producto considerada en aquellos no es la definitiva, ya que el Parlamento Europeo ha extendido el ámbito de aplicación, concebido inicialmente por parte de la Comisión, de algunas de las medidas que al principio se habían ceñido a un rango menor de productos.

que se ha considerado dicha medida¹⁸¹. Como es lógico, con la previsión de esta medida, se hace innecesario la aplicación de las demás concebidas por la Directiva para este tipo de productos, ya que estos simplemente dejarán de existir¹⁸². Si bien, como se ha dicho, es la medida más eficaz, por razones de viabilidad debe limitarse sólo a este tipo de productos, así que ahora es necesario abordar las siguientes categorías de medidas, que son las que se aplican al rango más amplio de los productos de plástico de un solo uso que se encaben en el ámbito de aplicación de la Directiva.

B. Medidas asignadas a los productos con algunas y escasas alternativas

Como ya se ha apuntado, para las categorías de productos “con algunas alternativas” y “con escasas alternativas” es conveniente elaborar una explicación conjunta de las medidas previstas, dado que muchas de ellas coinciden, en lo que se podría, pues, denominarse, una lista de medidas generales, y, de otro lado, aparte de estas medidas comunes, se diferencian en que según la categoría de productos, ósea, si estos tienen o no alternativas, se añaden unas medidas específicas y diferenciadas en orden de o bien, promover las alternativas existentes para los productos, en el caso de la primera categoría, o bien limitar los impactos causados por los productos, con la mejora de la gestión de los residuos, en el caso de la segunda categoría¹⁸³.

a) Medidas comunes

En primer lugar, considerando las medidas que concurren en ambas categorías de productos, hay que advertir que, que estas medidas sean comunes no significa que todos los productos incluidos en las dos clases tengan asignadas estas medidas, sino que implica que estas se han considerado de manera coincidente para algunos de los productos de aquellas. En concreto, estas medidas son tres: las medidas de concienciación de los consumidores, los requisitos en materia de marcado y la responsabilidad ampliada del productor.

¹⁸¹ SWD (2018) 254 final, PART 3/3, op. cit., pág. 49

¹⁸² SWD (2018) 254 final, PART 1/3, op. cit., pág. 46

¹⁸³ COM (2018) 340 final, op. cit., pág., 14

i) Medidas de concienciación de los consumidores

Esta medida, como excepción a la advertencia del párrafo anterior, se aplica absolutamente a todos los productos integrados en ambas categorías, ya que, de hecho, en contraste con la medida de restricción al acceso del mercado, esta es la alternativa menos costosa que sirve como primer paso base que debe adoptarse antes de poder avanzar hacia opciones más ambiciosas. Por lo tanto, este nivel básico debe cumplirse por parte de todos los productos que están excluidos de la medida de restricción al acceso al mercado, esto es, los demás productos que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva¹⁸⁴.

Ahora, y, en concreto, estas medidas, que se prevén en el artículo 10 de la Directiva y que deben adoptarse por parte de los Estados miembros, tienen un doble contenido, de un lado, deben estar enfocadas a *incentivar el comportamiento responsable* de los consumidores, y, del otro, deben proporcionarles *información concreta acerca los productos de plástico de un solo uso* que han de cumplir la medida, y, que puede resumirse en dos aspectos informativos: las opciones alternativas, de gestión y reutilización de los productos, y el impacto de la eliminación inadecuada de estos productos.

Por sí sola, esta opción es insuficiente, ya que es de carácter general y no pretende profundizar en aspectos concretos de los productos de plástico de un solo uso considerados de modo específico, pero a su vez, es útil en tanto que tiene la vocación de introducir nociones básicas de conocimiento a todos los consumidores. Esta medida se complementa y se concibe junto con la siguiente medida que se expondrá, que es el marcado de los productos, ya que tiene se inspira en el mismo propósito de educar al consumidor, pero de modo directo y específico¹⁸⁵.

ii) Requisitos de marcado de los productos

A diferencia de la anterior, que tiene la vocación de alcanzar a todos los productos, esta medida se ciñe sólo a algunos de ellos, y comporta el mandato a los Estados miembros para que se aseguren de que tales productos contengan una marca “visible,

¹⁸⁴ SWD (2018) 254 final, PART 1/3, op. cit., pág. 47

¹⁸⁵ SWD (2018) 254 final, PART 3/3, op. cit., pág. 25

claramente legible e indeleble” que informe a los consumidores sobre aspectos del producto, algunos ya considerados en las campañas de información de las medidas anteriores (por ejemplo, las opciones de gestión de los residuos de tales productos) y otros elementos específicos del producto, como la presencia de plásticos en el mismo. Para acabar de perfilar algunos aspectos de esta medida, hay que destacar el papel de la Comisión aquí, que deberá armonizar las especificaciones del marcado, teniendo en cuenta las indicaciones del apartado 2 del artículo 7, y, que la efectividad de una medida de este tipo dependerá de cómo de claro sea el mensaje que se pretende transmitir, y del impacto del mismo sobre aquellos que son, corrientemente, los causantes de los residuos de tales productos¹⁸⁶.

Ahora sí, hay que dar paso a la siguiente medida común y la más extensa de la Directiva: la responsabilidad ampliada del productor.

iii) La responsabilidad ampliada del productor

La Directiva sitúa en su artículo 8 los regímenes de responsabilidad ampliada del productor en el sentido, ya explicado, de los artículos 8 y 8 bis de la Directiva 2008/98/CE (y las previsiones de la Directiva 94/62/CE). Para examinar las previsiones sobre responsabilidad ampliada del productor en la futura Directiva que aquí se está tratando, se pueden observar tres clases de reglas en el articulado:

En primer lugar, se establece con carácter general normas que se remiten a las Directivas sobre residuos y envases, ósea, las acabadas de mencionar, en materia de concepto y regulación del régimen, así como se prevén también las premisas generales que deben orientar los métodos de cálculo de los costes que se deberán sufragar, guiándose por la transparencia y la proporcionalidad.

En segundo lugar, se encarga a los Estados a realizar actuaciones con relación a los agentes implicados en estos regímenes, en concreto, dirigidas a determinar las distintas responsabilidades de estos, y, asimismo, encaminadas a asegurar la existencia de un representante de aquel productor no establecido en un Estado miembro en el que se

¹⁸⁶ SWD (2018) 254 final, PART 3/3, op. cit., pág. 24

introducen los productos, a efectos del cumplimiento de las obligaciones resultantes de estos regímenes.

Ahora, las disposiciones troncales en materia de regímenes de responsabilidad ampliada del productor de plásticos de un solo uso son las previstas en los artículos 8.2 y 8.3 de la Directiva, que configuran las obligaciones de sufragar los costes derivados del ciclo de vida de los productos de plástico de un solo uso en función, precisamente, del producto que sea. Así, el primer punto que se soluciona es la cuestión de qué productos de plástico de un solo uso están sujetos a estos regímenes, y, se resuelve con la remisión al Anexo E de la Directiva, que está compuesto de tres secciones, y, en cada una de ellas se contemplan distintos productos, logrando alcanzar casi todos los ítems excluidos de la regla de la restricción del mercado, por lo que los únicos a los que no alcanza este régimen son las bolsas de plástico ligeras y las compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones¹⁸⁷. De otro lado, el otro aspecto que se determina es los costes que deberán sufragarse, y, como esto se precisa de acuerdo con la calificación por secciones del Anexo, a cada serie de productos les corresponden costes diferentes cuyos productores deberán financiar. Estas reglas pueden resumirse en:

- unos costes comunes que deberán sufragar todos los productores de los productos del Anexo E, independientemente de la sección en la que se encuentre dicho producto, y, tales costes son los derivados de las *medidas de concienciación* del artículo 10 de la Directiva, y los procedentes de la *limpieza de los vertidos de basura dispersa* generada por tales productos; y, de otro lado,

- unos costes específicos en función de la sección, que podrán consistir los surgidos del sistema de recogida de datos y de información sobre los productos, su recogida y tratamiento, exigido en la Directiva 2008/98/CE¹⁸⁸, o bien, en los dimanados de la recogida de los residuos de los productos desechados en sistemas públicos de recogida.

¹⁸⁷ Desde este trabajo se critica que se haya excluido del régimen de responsabilidad ampliada del productor las compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones, precisamente porque en los trabajos de la Comisión se determinó la viabilidad de establecer esta medida para dichos productos. SWD (2018) 254 final, PART 3/3, op. cit., pág. 36

¹⁸⁸ Artículo 8 bis, apartado 1 de la Directiva sobre residuos

Este nuevo sistema ensanchará, por lo tanto, las obligaciones vigentes en materia de regímenes de responsabilidad ampliada del productor emanantes del Derecho comunitario, que, si bien actualmente prevé, en materia de SUP, la adopción de dicho sistema para los envases, para el resto de los productos de plástico de un solo uso no existen previsiones específicas¹⁸⁹, y, en este sentido, la nueva legislación cubrirá esta laguna.

b) Medidas específicas para los productos con algunas alternativas

En consonancia con el objetivo de promover las alternativas existentes en el mercado, y, por lo tanto, reducir el consumo de productos de plástico de un solo uso, se establece una medida concreta, aplicable a todos aquellos ítems que se han listado bajo el criterio de la existencia de algunas alternativas disponibles -exceptuando las toallitas húmedas¹⁹⁰-, que consiste en **la reducción del consumo** de los productos de plástico de un solo uso. Esta medida se concibe en el artículo 4, y, parte de la premisa general de alcanzar una “reducción cuantitativa medible” ambiciosa y sostenida, para lograr entre el año 2022 y 2026. Con tal de perseguir esta meta general, entran en juego dos sujetos: los Estados miembros y la Comisión.

De un lado, los Estados miembros serán los encargados de decidir qué medidas adoptarán para conseguir la reducción del consumo de los productos de plástico de un solo uso, por lo que, en este sentido, disponen de cierta discrecionalidad en su actuación. Sin embargo, en el articulado se ofrecen ejemplos de medidas que se pueden adoptar, a modo de guía orientativa, incluyendo la posibilidad de imponer restricciones a la comercialización de los productos¹⁹¹, siempre bajo el deber de respetar los principios de proporcionalidad y no discriminación. Además, una vez se adopten dichas medidas, se integrarán en los programas de medidas exigidos por la Directiva marco sobre la estrategia marina y la Directiva marco del agua, y en los planes de gestión y programas de prevención de residuos de la Directiva sobre los residuos. De

¹⁸⁹ SWD (2018) 254 final, PART 1/3, op. cit., pág. 43

¹⁹⁰ También se exceptúan del objetivo de reducción del consumo del artículo 4 las bolsas de plástico ligeras, pero esto no hay que confundirlo con una laguna, ya que este tipo de producto dispone de sus propias disposiciones en esta materia en la Directiva sobre envases, en el artículo 4.1 *bis*.

¹⁹¹ Ver nota nº 160.

este modo se logrará que las políticas de los Estados miembros sean integradas y coherentes.

De otro lado, se prevé un doble papel de intervención de la Comisión en el establecimiento de estas medidas. Así, la Comisión adoptará, primero, un papel pasivo de recepción de la comunicación de las medidas que los Estados vayan a adoptar, y también de la información de los avances realizados por los Estados a raíz de la implementación de dichas medidas. Además, la Comisión tendrá un papel activo con vistas a establecer objetivos cuantitativos vinculantes a escala de la Unión para la reducción del consumo, y, también tiene la tarea de establecer los métodos de cálculo y verificación de dicha “reducción cuantitativa medible”.

Se puede valorar positivamente que para la implementación de esta medida se asignen distintos cometidos tanto a la Comisión como al Estado, y, sobre todo, que se deje cierto margen de maniobra a los Estados para que determinen las medidas necesarias con tal de lograr la meta de una reducción cuantitativa medible. Sin embargo, es negativo el hecho de que no se establezcan ya en el redactado de la Directiva objetivos concretos de reducción, en tanto que puede derivar en una disparidad de actuaciones por parte de los Estados, y tal vez comprometer la consecución del propósito de promover efectivamente las alternativas sostenibles del mercado.

c) Medidas específicas para los productos con escasas alternativas

Las medidas para los productos con escasas alternativas deben perseguir el fin de limitar o reducir los impactos derivados de este tipo de productos de plástico de un solo uso, y, un modo claro de hacerlo es abordar los métodos de gestión de residuos. Pues bien, en la intención de conseguir esta meta, se prevén, en esta categoría de productos, algunas medidas específicas. No obstante, estas medidas se ciñen a los recipientes de bebidas, y, por lo tanto, todo el resto que corresponden a la clase de productos con escasas o dificultosas alternativas estarán sometidas sólo a las medidas comunes que se han expuesto. Ahora, en cuanto a los recipientes y envases para bebidas, se disponen dos medidas concretas: preceptos en materia de los requisitos aplicables a los productos y, sólo para las botellas de plástico, objetivos de recogida separada.

La primera medida, sobre **requisitos aplicables a los productos**¹⁹², se recoge en el artículo 6 y establece un requisito general para el diseño de los productos, y un requisito específico para las botellas para bebidas. La condición que deben cumplir todos los productos sometidos a este artículo, es decir, todos los envases para bebidas, es que sus tapas y tapones permanezcan unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista del producto, requisito que será esencial para que se permitan comercializar en el mercado, y, sobre el cual la Comisión se encargará de que se elaboren normas armonizadas. Además, específicamente para las botellas para bebidas¹⁹³ se prevén reglas sobre la composición de dichos productos, referentes al contenido de plástico reciclado que deberán incluir: a partir de 2025, un 25%, y, a partir de 2030, un 30%. Respecto a esto último, la Comisión deberá adoptar normas para verificar tales objetivos.

De otro lado, se determinan **objetivos de recogida separada** para el reciclado¹⁹⁴, diseñados para aplicarse sólo a las botellas de plástico. Partiendo de la equivalencia entre botellas de plástico introducidas en el mercado y sus residuos generados, se establece el propósito de recoger, para 2025, el 77% del total de este tipo de productos introducidos en el mercado, y, para 2029, el 90%. Para lograr estas metas, se proponen mecanismos como el establecimiento de sistemas de depósito y devolución, y se prevé el intercambio de información entre los Estados miembros sobre prácticas y medidas, encabezado por la Comisión. Asimismo, en la línea de la medida anterior, se prevé también que la Comisión adopte actos para la verificación de estos objetivos.

Finalmente, sobre este apartado de medidas para los productos con escasas alternativas, cabe deducirse dos puntos principales, acerca los productos que se excluyen de estas medidas y acerca los efectivamente incluidos.

¹⁹² Se añaden a los “requisitos básicos sobre composición de los envases y sobre la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables”, listados en el Anexo II, de la Directiva 94/62/CE.

¹⁹³ Deberán clasificarse como «**botellas PET**» para entrar bajo el marco de esta medida.

¹⁹⁴ Hay que interpretarse esta disposición de modo coherente con el artículo 10.3 a) de la Directiva 2008/98/CE, que establece la posibilidad de exceptuar la aplicación de sistemas de recogida separada si con otras operaciones se logra una calidad comparable a la que se habría alcanzado con aquellos, para su reutilización, reciclado o valorización.

- Así, acerca los primeros, puede resultar insuficiente para afrontar los impactos derivados de los productos de plástico de un solo uso con escasas alternativas en el mercado que sólo se prevean medidas acerca la adecuada gestión de los residuos para los envases para bebidas, y, que los demás productos (como los derivados del tabaco¹⁹⁵) se releguen a medidas como la concienciación del consumidor, el marcado y, afortunadamente, para algunos, el sistema de responsabilidad ampliada del productor, aunque este en la práctica se centre en paliar económicamente la generación de los residuos, en vez de enfocarse en etapas más tempranas de la jerarquía de residuos. De hecho, en la misma exposición de motivos de la Directiva se dispone que “en el caso de algunos productos de plástico de un solo uso, aún no se dispone de alternativas adecuadas y más sostenibles, y se espera que aumente el consumo de la mayoría de ellos. Para invertir esa tendencia y promover los esfuerzos hacia soluciones más sostenibles, debe exigirse a los Estados Miembros que adopten las medidas necesarias [...] para lograr una reducción ambiciosa y sostenida del consumo de esos productos”¹⁹⁶, y, como se ve, luego, en el texto de la Directiva no se refleja este propósito para todos los productos que encajan en esta definición, sino que, de hecho, los objetivos de reducción se conciben sólo para las botellas de plástico.

- Ahora, además, hay que añadir por último que si se valoran las medidas y los productos que estas contemplan, se observa que sí que se trata de metas ambiciosas, aunque también es preciso apuntar que puede resultar un tanto caótico que se establezcan en la legislación de la Unión Europea tanta variedad de objetivos de reciclado y reutilización en distintos instrumentos, como los determinados en “una estrategia europea para el plástico en una economía circular”, y en las Directivas de envases y sobre residuos. Esto puede resultar confuso incluso para los Estados miembros que deben perseguir estos propósitos, por lo que sería conveniente quizá recopilar todos estos objetivos en un único acto.

¹⁹⁵ Y más, si se tiene en cuenta que los productos derivados del tabaco son el segundo artículo de plástico de un solo uso que más se encuentra en las playas de la Unión. Parlamento Europeo, P8_TA-PROV (2019) 0305, op. cit., Considerando nº. 16

¹⁹⁶ *Ibid.*, Considerando nº. 14

Observado el ámbito de aplicación y las medidas configuradas entorno a los productos de plástico de un solo uso involucrados, hay que observar los mecanismos de implementación y control de la Directiva.

3.3 Implementación y control¹⁹⁷

El análisis de la implementación y el control de la aplicación de la Directiva es importante en tanto que estas herramientas son decisivas para monitorizar el efectivo cumplimiento de las disposiciones de este instrumento jurídico. En estos términos, la Directiva pone de manifiesto el importante papel de los Estados miembros y de la Comisión:

- los Estados miembros, por un lado, tendrán tres encargos principales: primero, deberán necesariamente **transponer la Directiva** en un máximo de 2 años desde su entrada en vigor¹⁹⁸, por lo que en este período de tiempo se deberán poner en vigencia las disposiciones necesarias de Derecho interno para cumplir con el instrumento europeo, tal y como exige el artículo 17 de la Directiva, y que, además, deberán de coordinarse con los programas y planes nacionales mencionados en el artículo 11¹⁹⁹. Luego, añadiéndose a la transposición, y, en virtud del artículo 14, en el mismo período de tiempo deberá haberse establecido y comunicado a la Comisión un **régimen de sanciones** que se aplique al incumplimiento de aquellas disposiciones de Derecho interno adoptadas para la transposición, a modo de garantía o protección del cumplimiento. Una vez establecido este marco legal de actuación estatal, en la operatividad de este se prevén en el artículo 13 unos **sistemas de información e informes** conforme los que los Estados miembros deberán remitir a la Comisión información sobre los datos referentes a los productos de plástico de un solo uso y la incidencia sobre estos de la aplicación de las medidas, y, dicha remisión deberá efectuarse anualmente, a partir de los plazos indicados en la misma Directiva. Este

¹⁹⁷ Se adjunta en el Anexo un mapa temporal de las medidas de implementación y control de la Directiva, con tal de facilitar la comprensión de este apartado.

¹⁹⁸ Sin embargo, el mismo artículo 17 expone distintos plazos para la aplicación de las distintas medidas.

¹⁹⁹ Se trata de los programas de medidas de la Directiva marco sobre la estrategia marina, y de la Directiva marco del agua, y los planes de gestión y programas de prevención de residuos derivados de la Directiva sobre los residuos.

último encargo de enviar información enlaza con el cometido de la Comisión, que tiene una intervención importante en este sentido, como se verá a continuación.

- La Comisión tiene asimismo otras tres misiones, que, de hecho, condicionan los encargos de los Estados miembros. Estas labores pueden ordenarse temporalmente: primero, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Directiva, según el artículo 12, deberán publicarse **directrices sobre productos de plástico de un solo uso**, que identificarán con precisión qué es considerado como tales, a efectos de aplicación de la Directiva. Esto ayudará a delimitar exactamente los productos que se encuentran afectados, ya que en ocasiones puede resultar dudoso. De otro lado, uno de los encargos más importantes de la Comisión, aquí, es la adopción de **actos de ejecución**²⁰⁰, tanto en materia del *formato para la comunicación de datos* e información de los Estados miembros, como en materia de *metodología de cálculo y verificación* del cumplimiento de los objetivos y las medidas transpuestas de la Directiva. Estos dos actos funcionan de modo complementario, ya que una vez el Estado comunique la información pertinente (basándose en el acto correspondiente de ejecución acerca el formato de comunicación) se proyectarán sobre esta los métodos de verificación, para valorar el cumplimiento de la Directiva. Pues bien, a lo largo de la Directiva se establecen los distintos plazos y períodos de tiempo en los que deberán adoptarse dichos actos, y hay que decir que el mapa temporal previsto es bastante complejo y confuso, en tanto que se prevén diferentes plazos para las distintas medidas. En todo caso, puede abstraerse un elemento común, y es que, en principio, deberían haberse adoptado todos los actos de ejecución previstos antes del inicio del primer período en el que se inician los sistemas de información de los Estados miembros, lógicamente porque los actos de ejecución guían a los Estados en la implementación de las medidas. Finalmente, el último cometido de la Comisión es, al cabo de ocho años de la entrada en vigor de la Directiva, realizar una **evaluación global sobre la implementación** de esta, de la que se derivará un informe con el contenido indicado en el artículo 15, del que se puede destacar la sugerencia de revisar el ámbito de aplicación de la Directiva, y, también, la posibilidad de acompañar al

²⁰⁰ Para la adopción de estos actos de ejecución se aplicará el artículo 5 del Reglamento 182/2011, *por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión*.

informe una propuesta legislativa con objetivos vinculantes a nivel de la Unión en materia de reducción del consumo de ciertos productos de plástico de un solo uso.

De todo lo anterior se desprende que los mecanismos que aseguran la implementación de la Directiva son los relativos a la transmisión de la información por parte de los Estados y la valoración del cumplimiento de los objetivos, a través de las pautas que marcan los actos de ejecución sobre control. Sin embargo, cabe apuntar que si se observan detenidamente las medidas previstas en la Directiva, se advertirá que **los sistemas de información y de verificación del cumplimiento sólo se prevén para algunas de las medidas de la Directiva**: estos se aplican a las medidas sobre reducción del consumo, a los requisitos aplicables a las botellas de plástico, a los datos sobre recogida separada de botellas de plástico y a los datos sobre los residuos derivados de productos de tabaco con filtro recogidos a través de la aplicación regímenes de responsabilidad ampliada del productor. Por lo tanto, la Directiva no establece mecanismos de verificación del cumplimiento sobre la restricción en el mercado de los productos, sobre los requisitos aplicables a otros productos que no son botellas, sobre los requisitos de marcado, sobre las medidas de concienciación de los consumidores o sobre la aplicación de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor.

A modo de conclusión, puede comprometerse la implementación de la Directiva con la falta de actos concretos de verificación para todas las medidas que se prevén aplicar, desplazando el control sobre estas a la evaluación global que realizará la Comisión a los 8 años de la entrada en vigor de la Directiva.

4. A modo de recapitulación...

En este Capítulo IV se ha observado el futuro régimen jurídico de los productos de plástico de un solo uso. Como se ha puesto de manifiesto, la configuración del ámbito de aplicación, las medidas relativas a los productos y los sistemas de control de la implementación se caracterizan por una elevada complejidad, en tanto que se contempla una gran variedad de productos y cada uno de ellos tiene previsto un régimen individualizado. Dentro de esta complejidad, es necesario poner un orden, como se ha hecho mediante una clasificación metódica de categorías, y, de este modo,

se logra observar con claridad una serie de conclusiones relativas a cada apartado desarrollado en el presente Capítulo:

1°. En cuanto al **ámbito de aplicación de la Directiva**, se deriva una única conclusión, relativa a aquellos productos no incluidos. Como se ha apuntado, la Directiva excluye algunos productos que pueden resultar controvertidos: los recipientes para bebidas con una capacidad superior a los tres litros, y los recipientes para alimentos que deban ser cocinados, es decir, aquellos que no contienen comida preparada para llevar. En el caso del primer producto, puede responderse la no inclusión en la lógica de entender que un envase con una capacidad elevada no correspondería con la definición de producto de un solo uso, dado que tiene un uso de vida más prolongado, aunque esto podría ser discutible. En el caso del segundo producto, puede explicarse que no entren dentro del ámbito de aplicación porque a diferencia de aquellos que contienen comida para llevar, estos tienen más probabilidades de entrar dentro de los sistemas de gestión de residuos, por lo que tendrían menos posibilidades de contribuir al fenómeno llamado “*littering*”. De todos modos, con la relegación de este tipo de productos al régimen general de envases se está perdiendo la oportunidad de atribuirles medidas específicas, como el objetivo de reducción del consumo (previsto para recipientes de alimentos de comida para llevar), u otro tipo de medidas que están enfocadas en la prevención de la generación de residuos²⁰¹.

2°. En segundo lugar, en lo relativo a las **medidas configuradas en la Directiva**, existe una larga lista de conclusiones que se pueden extraer, algunas ya avanzadas en la exposición:

a) Se celebra la restricción en el mercado de aquellos productos de plástico de un solo uso que disponen de alternativas sostenibles, aunque es problemático que esto no haya sido acompañado de requisitos de diseño de las potenciales alternativas, y, en su ausencia, es probable que los productos de plástico de un solo uso sean sustituidos por otros productos de un solo uso, que pueden generar cantidades considerables de emisiones en la atmósfera. Por lo tanto, la sustitución de los SUP por otros productos

²⁰¹ Si se incluyeran este tipo de envases, podría incentivarse, por ejemplo, la compra a granel.

no comporta automáticamente que los modelos de producción y consumo sean más sostenibles²⁰².

b) Las medidas relativas al mercado podrían ser más claras e incluir la obligación de introducir en el etiquetaje un precepto que indicara la obligación de “no desechar en el medio ambiente”. También sería útil que el marcado indicara si dicho producto constituye o no un producto de plástico de un solo uso²⁰³.

c) En cuanto a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, es dudoso que las empresas deban hacerse responsables de los costes de la limpieza de la basura dispersa, ya que este problema es resultado del comportamiento de los consumidores, y, por lo tanto, no cuadraría con la esencia de este mecanismo²⁰⁴. Esto, de otro lado, se salva en tanto que incentiva a los productores a diseñar sus productos para facilitar la reutilización y el reciclaje, así como para aumentar las tasas de recogida, y, estos objetivos sí que corresponderían con la lógica del sistema de responsabilidad ampliada del productor²⁰⁵.

d) Por lo que respecta a los objetivos de reducción del consumo, como ya se ha avanzado, es negativo que no se hayan establecido objetivos vinculantes, y, de hecho, la Directiva tampoco obliga a los Estados a establecer dichas metas, sino que deja un margen amplio de actuación bajo la orden de que los estados miembros adopten aquellas “medidas necesarias”. Esto puede ser positivo, ya que algunos Estados miembros que cumplan con estándares ambientales más elevados lograrán metas más ambiciosas que si se fijaran objetivos comunes, pero, a la vez, puede conllevar a una disparidad entre los Estados e incluso el incumplimiento por parte de algunos de ellos al no verse compelidos a perseguir metas específicas.

e) Las medidas de recogida separada son muy ambiciosas, y, en este sentido, supone un gran paso prever que para 2029 el 90% de las botellas de plástico sean

²⁰² The European Consumer Organisation, “How to bring down the use of single-use plastics? A consumer perspective”, *beuc.eu*, pág. 5, en: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-086_beuc_position_on_single_use_plastic.pdf

²⁰³ *Ibid.* pág. 7

²⁰⁴ Confederación Española de Organizaciones Empresariales, “Comentarios propuesta Directiva reducción impacto ciertos plásticos (SUP), 14.12.2018, en: <https://cobcm.net/wp-content/uploads/2018/12/2018-12-14-CEOE-Pla%CC%81sticos-de-un-solo-uso-SUP-tri%CC%81logo-28-dic.pdf>

²⁰⁵ RethinkPlastic, “Civil Society and Progressive Business Put to Rest Single-Use Plastic Directive Fears”, *rethinkplasticalliance.eu*, en: https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2018/11/BFFP_Response-to-packaging-industry.pdf

recogidas selectivamente para su reciclado. Sin embargo, lo cierto es que 2029 es una fecha muy lejana (aunque esto se trate de mitigar con un objetivo intermedio del 77%), y, de otro lado, se prevé como voluntaria la adopción de sistemas de depósito y devolución. Este último punto abre un gran debate, que se expondrá en el siguiente Capítulo, y, aunque desde algunas ONG's se considere negativo la no obligatoriedad de la adopción de estos sistemas, desde el punto de vista de este trabajo no se considera un aspecto perjudicial, ya que la implementación de un sistema u otro debe ser valorado por los estados miembros.

f) Finalmente, debe hacerse especial incidencia en aquellos productos con escasas alternativas, respecto a los que se considera que sus medidas asignadas son poco incisivas, que no se centran en el cumplimiento del primer escalón de la jerarquía de residuos.

3°. Por último, respecto a los **mecanismos de control y verificación** de la implementación de la Directiva, como se explicaba, no se prevén actos de verificación concretos para algunas de las medidas, por lo que se desplaza a la revisión general del cumplimiento al cabo de 6 años desde la transposición, hecho que puede entrar en contradicción con el contexto de urgencia medioambiental en el que se adopta este instrumento. Además, sería conveniente reducir el plazo de la evaluación general a 4 años desde la transposición.

En todo caso, sí que se puede afirmar que la Directiva supondrá un punto de inflexión en los modos de producción y consumo de los productos de plástico de un solo uso en el mercado europeo, ya que, aun observando sus carencias, **propone de lejos una regulación más ambiciosa que las provisiones actuales en materia de envases y residuos**. En este sentido, cabe valorar positivamente la realidad objetiva que la Directiva pretende abarcar. Ahora, para poder completar el análisis sobre el futuro marco jurídico relativo a productos de plástico de un solo uso, es necesario introducir la vertiente subjetiva que se verá afectada, es decir, aquellos actores a los que hace referencia la Directiva, junto con los retos significantes que se pueden presentar. Este será el objeto de estudio del próximo y último Capítulo V.

CAPÍTULO V: RETOS DE LA DIRECTIVA

Este último Capítulo tiene como objetivo completar el análisis de la Directiva introduciendo una vertiente subjetiva y los retos significantes que se presentan para aquellos actores implicados. Este elemento permitirá incrementar la fiabilidad del examen valorativo de la Directiva. Además, se propondrán soluciones para los retos planteados.

1. Sujetos y retos planteados

La Directiva afecta a una serie de sujetos, lo que significa que tiene la vocación de modificar la actuación de aquellos agentes cuya intervención es decisiva en la configuración de los modos de producción y de consumo del plástico. Los sujetos implicados aquí son: los Estados miembros y sus autoridades, las industrias afectadas, y, finalmente, los consumidores. Cada uno de los agentes aquí tratados presentan diferentes reticencias en lo que se refiere a la implementación de la Directiva, como se verá a continuación.

1.1 Estados miembros y autoridades públicas

En este punto se pretende señalar las dificultades principales que los Estados miembros deberán afrontar. En el proceso lógico de la integración de la normativa europea en el Derecho interno de los Estados, deben cumplirse dos pasos: uno, la transposición a tiempo y adecuada de la Directiva, y, dos, su implementación. Al primer paso le corresponderá una explicación sencilla y breve, y, para exponer el segundo, que es más complejo, se tomará como ejemplo las dificultades actuales que presenta uno de los productos de plástico de un solo uso más problemáticos, los envases.

En primer lugar, y, en cuanto al primer paso, que es la transposición, como se informaba en el Capítulo anterior, esta deberá realizarse en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Directiva. Sucede que, muy probablemente, algunos Estados miembros fallen en cumplir la obligación de la transposición a tiempo, ya que así ha ocurrido en el caso de un instrumento que pretendía regular un único producto de plástico de un solo uso (las bolsas de plástico ligeras). De hecho, observando el historial de transposición tardía de la Directiva 2015/720, relativa a la reducción del

consumo de bolsas de plástico ligeras, resulta que en 2017 la Comisión inició procedimientos de incumplimiento en contra de 16 Estados miembros que no habían adoptado las medidas para la reducción de bolsas de plástico²⁰⁶, como requería la Directiva, en la fecha límite de 27 de noviembre de 2016²⁰⁷. Así, en España²⁰⁸, por ejemplo, se transpuso efectivamente la Directiva con la publicación del Real Decreto 1293/2018²⁰⁹, el día 19 de mayo de 2018, por lo que un año y medio más tarde de lo previsto. Resulta, por lo tanto, que, si un instrumento que afecta sólo a un tipo de producto concreto, como son las bolsas de plásticos, ha presentado ciertas dificultades en su transposición por parte de los Estados miembros, se puede deducir en consecuencia que la futura transposición de una Directiva como la que estamos tratando en este trabajo, que tiene la vocación de afectar a la regulación de una pluralidad de productos de plástico de un solo uso, será, probablemente, aún más problemática. En este sentido, urge que los Estados miembros empiecen ya a plantearse los cambios que deberán incorporar en el Derecho interno y a trabajar para cumplir con la transposición en el plazo marcado por la normativa.

En segundo lugar, una vez que la Directiva haya sido transpuesta, el reto que se presenta en los Estados miembros es su efectiva implementación. Aquí, hacer una valoración general sobre este punto no permitiría alcanzar con la suficiente precisión los escenarios dispares que presentan los distintos Estados de la Unión Europea. Por lo tanto, en vez de ello, es más pertinente subrayar dos elementos que habrá que tener en cuenta en la aplicación de la Directiva:

- De un lado, será necesario tomar en consideración las *situaciones asimétricas* de los diferentes Estados, y, en este sentido, comprender que algunos países tendrán

²⁰⁶ Report from the Commission, Monitoring the application of European Union law, 2017 Annual Report, *ec.europa.eu*, en: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-annual-report-monitoring-application-eu-law.pdf>

²⁰⁷ Artículo 2 Directiva 2015/270, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=celex:32015L0720>

²⁰⁸ En la misma línea se pronuncia el siguiente artículo: FERNÁNDEZ JARA, Marta, “España se arriesga a multas millonarias del TUE por el retraso en aplicar cuatro directiva europeas”, 17.03.2019, *europapress.es*, en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-espana-arriesga-multas-millonarias-tue-retraso-aplicar-cuatro-directivas-europeas-20190317115636.html>

²⁰⁹ Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores, *boe.es*, en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-6651>

más dificultades para cumplir con las provisiones de la Directiva (sobre todo aquellos países como Malta o Grecia, con un bajo nivel de reciclaje de residuos plásticos y un alto nivel de depósito en vertederos), y, otros países parten de un escenario más avanzado en la materia (como Suecia o Dinamarca)²¹⁰. En la línea, sería tal vez útil difundir las buenas prácticas²¹¹ de los Estados miembros, o, incluso siendo aún más optimistas, sería práctico y beneficioso abrir un foro²¹² entre los distintos Estados semejante a las cumbres actuales del G7 o el G20 para difundir información valiosa sobre la adecuada gestión de residuos de plástico de un solo uso.

- De otro lado, también es importante tener en cuenta las *distintas realidades relativas a los sistemas de gestión de residuos*, que determinan si la implementación de unas medidas es o no viable. En este sentido, uno de los retos significantes para los Estados es identificar aquellas medidas y mecanismos realizables, eficaces y proporcionales. Para ilustrar esta disparidad, basta con mencionar la existencia en la Unión Europea de dos tipos de sistemas principales de gestión de residuos de envases de un solo uso, que recaen en la dirección de las empresas, ya que estas son las responsables de gestionar dichos productos, pero que tienen incidencia directa en los sistemas públicos de recogida²¹³:

- i) el Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor, también conocido como Sistema Integrado de Gestión (SIG), y,
- ii) el Sistema de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR).

²¹⁰ PlasticsEurope, “Plásticos - situación en 2017, un análisis de los datos sobre producción, demanda y residuos de plásticos en Europa”, pág. 33

²¹¹ Algunos ejemplos de buenas prácticas pueden obtenerse en el documento: SWD (2018) 254 final, PART 2/3, op. cit., págs. 72 a 83. Entre otros, se menciona la prohibición de fumar en las playas (en Canadá), o la prohibición de bastoncillos de los oídos (en Francia).

²¹² En esta línea, la Comisión Europea lanzó la “Circular Plastics Alliance” que tiene la finalidad de reunir a los actores más importantes de la industria del plástico para promover acciones voluntarias para mejorar la cadena de valor del plástico. Una iniciativa similar a nivel de actores estatales sería también conveniente. Para más información: “Circular Plastics Alliance”, *ec.europa.eu*, en: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/circular-plastics-alliance_en

²¹³ Así, **esta no es una dificultad exclusiva de las autoridades, si no que se encuentra en un punto intermedio con las dificultades de las industrias y empresas responsables**, aunque a modo metodológico se inscriba en este punto.

El primero, que funciona en países como España y Bélgica²¹⁴, consiste en que los responsables de la puesta en el mercado de productos envasados se adhieren a una organización sin ánimo de lucro²¹⁵ que se encargará de financiar la recogida, selección y tratamiento de los residuos, colaborando con la administración, y con carácter universal, de modo que engloba a todo tipo de envases domésticos²¹⁶. El segundo, implementado originalmente en países nórdicos (Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca) cuya característica común es que no existen otros modelos generalizados de recuperación de envases de un solo uso, consiste en que los responsables de la puesta en el mercado de los productos envasados cobran una cantidad en concepto de depósito, a los clientes y consumidores, que estos podrán recuperar con la devolución del residuo de envase en el establecimiento comercial o en máquinas específicas²¹⁷. Ambos sistemas son completamente legítimos, y útiles para el logro de los objetivos de la Directiva, en particular, de los objetivos de recogida separada. Ahora bien, **los Estados y las empresas deberán valorar con prudencia si es pertinente continuar con sus sistemas actuales o modificarlos**: es el caso de aquellos Estados que actualmente funcionen mediante el SIG, como España, que pueden valorar si implementar un SDDR. Este es uno de los grandes debates de la actualidad, y, por ejemplo, siguiendo con el caso de España, algunos estudios apuntan la viabilidad de la introducción del SDDR²¹⁸, y otros mantienen que “la gran cantidad de recursos económicos y humanos que requeriría el cambio parece más recomendable dedicarlos

²¹⁴ Universidad Politécnica de Madrid, “Estudio comparativo de los modelos de gestión de envases domésticos en España, Bélgica, Alemania y Noruega – Resumen Ejecutivo”, Noviembre 2015, *envaseysociedad.org*, en: <http://www.envaseysociedad.org/envase/wp-content/uploads/2015/11/Resumen-Ejecutivo-Estudio-Comparativo-Modelos-de-Gestión-de-Envases1.pdf>

²¹⁵ En España, estas organizaciones son Ecoembes y Ecovidrio.

²¹⁶ ESCI UPF, “Proyecto Ariadna, Estudio de sostenibilidad sobre la introducción de un SDDR obligatorio para envases en Cataluña: análisis ambiental, social y económico comparativo con la situación actual”, pág. 41, *esci.upf.edu*, en: [https://www.esci.upf.edu/frontend/web/uploads/files/Estudio%20Ariadna_para%20Cataluña_final\(1\).pdf](https://www.esci.upf.edu/frontend/web/uploads/files/Estudio%20Ariadna_para%20Cataluña_final(1).pdf)

²¹⁷ *Ibid.*, págs. 33 y 44

²¹⁸ ENT y Eunomia, “Estudio sobre la viabilidad técnica, ambiental y económica de la implementación de un sistema de depósito y retorno (SDDR) para los envases de bebidas de un solo uso en Cataluña”, *residus.gencat.cat*, en: http://residus.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/tipus_de_residu/envasos/gestio_denvasos/eines_de_gestio_especificades_a_la_normativa_sig-sddr/Document-RESUM_ES.pdf

a mejorar el sistema existente y a mejorar la gestión de otros tipos de residuos más importantes en cantidad y problemática ambiental”²¹⁹.

Lo cierto es que en España el sistema actual de gestión de residuos de envases no se puede describir como uno de los mejores de Europa, pero tampoco se sitúa entre los peores: de un lado, se observa que se reciclan un 69.7% de los residuos de envases de plástico²²⁰, por lo que parece que se cumplen los estándares exigidos por la Directiva de envases²²¹, y se va en buen camino para el cumplimiento de los objetivos de la futura Directiva²²². De otro lado, frecuentemente los residuos de plástico recogidos provienen de las fracciones orgánica y resto, de modo que los residuos recogidos son contaminados, de mala calidad, y presentan dificultades para su valoración²²³. Por lo tanto, si se pretende lograr los objetivos de la Directiva de plásticos de un solo uso, en España, será necesario abordar las carencias del sistema de recogida de residuos actual²²⁴.

En conclusión, lo que se pretende apuntar es que los Estados deberán necesariamente barajar todas las posibilidades y analizar los mecanismos y sistemas que permitirán cumplir con los objetivos de la Directiva, y, no solo en el asunto de la gestión de residuos de envases, sino incluso contemplar la posibilidad de adoptar otros sistemas,

²¹⁹ ESCI UPF, op. cit., pág. 373

²²⁰ Los datos los ha proporcionado Ecoembes, que es la organización que facilita la recogida y separación de residuos de envases para su reciclado e impulsa el ecodiseño de los envases, en respuesta de las obligaciones derivadas de la Ley 11/97 de envases. Ecoembes, “Resumen Ejecutivo 2017”, *Ecoembes.com*, en: https://www.ecoembes.com/sites/default/files/archivos_publicaciones_ecoembes/resumen-ejecutivo-2017.pdf

²²¹ Supra: Instrumentos en materia de residuos, b) *Directiva 94/62/CE*, pág. 47.

²²² Supra: Medidas específicas para los productos con escasas alternativas, pág. 70.

²²³ “En España no vamos bien. Mientras que en el período 2012-2016 en Europa se reducían los plásticos en vertederos en un 20%, %, por el contrario, en España han aumentado en un 4 %. **Somos el país que más residuos plásticos desaprovecha, enviándolos a vertederos.** Generamos 23 kilos por persona y año, un millón de toneladas al año, y solo reciclamos de todo esto que enviamos a vertederos el 46 %. Tiramos a vertederos residuos plásticos por valor de 1500 millones de euros, cantidad con la que se podría pagar la factura energética de un millón y medio de hogares en este país”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión núm. 21, 10.04.2018, *Sobre la prohibición progresiva de uso de utensilios desechables de plástico de acuerdo a los objetivos ambientales*, intervención de Martínez González, pág. 23.

²²⁴ Anexo 3: entrevistas realizadas, nº. 1, “*contexto español*”.

como son el sistema de pago por generación de residuos²²⁵, o el sistema de puerta a puerta²²⁶.

1.2 Las industrias

Desde el punto de vista de las empresas y la industria del plástico, la vía más fructífera de obtención de información sobre sus posicionamientos y los retos que estos agentes afrontan es ver las conferencias en las que estos se reúnen y debaten sobre el asunto. De hecho, la celebración de conferencias de los llamados “*stakeholders*” ha corrido en paralelo con los planteamientos de la Unión Europea sobre economía circular y el rediseño del plástico en la economía. Así, pueden destacarse a nivel europeo dos conferencias celebradas importantes: la “Reinventing Plastics Stakeholder Conference” celebrada en setiembre de 2017²²⁷ y la “Circular Economy Stakeholder Conference”, celebrada en febrero de 2018²²⁸. De estas conferencias, pueden extraerse unos retos principales:

- Dadas las dificultades que presenta la aplicación de la normativa europea en materia del diseño del plástico en una economía circular, es necesario que exista un compromiso plural de todos los agentes de la industria implicados. Así, como el Director Ejecutivo de PlasticsEurope apuntaba en la “Reinventing Plastics Stakeholder Conference”, es necesario que todos los agentes formen un equipo, y que se impliquen todos aquellos que participan en la cadena de valor del plástico. Este reto ya se está afrontando principalmente con la adopción de compromisos voluntarios por parte de las empresas: de este modo, por ejemplo, la Comisión Europea recibió²²⁹ cerca de 70

²²⁵ PUIG VENTOSA, Ignasi, “Pago por generación de residuos: el caso de Argenton”, La revista técnica del medio ambiente, Setiembre 2011, 124: 18-24, en: https://ent.cat/wp-content/uploads/2011/01/2011_calaf_puig_Pago-por-generación-de-residuos.-El-caso-de-Argenton_Residuos.pdf

²²⁶ Agència de Residus de Catalunya, “Puerta a puerta”, *residus.gencat.cat*, en: http://residus.gencat.cat/es/ambits_dactuacio/recollida_selectiva/models_de_recollida/segons_sistema_de_recollida/recollida_selectiva_porta_a_porta/

²²⁷ Eunomia, Stakeholder Conference, Rethinking Plastics – Closing the Circle”, *eu.eventscloud.com*, en: https://eu.eventscloud.com/file_uploads/d30d9f4bc4e86c5fd9267bc2a46524e6_ReinventingPlasticsConferenceReport011117.pdf

²²⁸ Circular Economy Stakeholder Conference, Plenary Session 1: What’s Next After the EU Strategy for Plastics? de la hora 9:40:59 hasta la hora 11:06:47, *webcast.ec.europa.eu*, en: <https://webcast.ec.europa.eu/circular-economy-stakeholder-conference-gasp/3250>

²²⁹ En el Anexo III de la estrategia europea para el plástico en una economía circular la Comisión pedía a las partes interesadas que presentasen compromisos voluntarios para impulsar la utilización del

compromisos voluntarios²³⁰, enfocados sobre todo en impulsar el mercado del plástico reciclado²³¹. Además, con el objeto de cumplir con aquellos compromisos, la Comisión Europea creó en diciembre de 2018 la Circular Plastics Alliance, como oportunidad de reunir a los agentes más importantes de la industria del plástico, y, habiéndose celebrado la primera reunión en febrero de 2019²³². En general, resulta por lo tanto que están empezando a desarrollarse espacios donde los “*stakeholders*” pueden reunirse y juntar las fuerzas para trabajar hacia la mejora del mercado de plásticos.

- De otro lado, uno de los retos que deben afrontar las empresas y la industria es tomar el liderazgo del cambio: en efecto, los ciudadanos, en general, se encuentran preparados para la transformación, y están esperando a que la industria sea más activa. Con tal de impulsar a la industria, es necesario que las administraciones públicas incentiven la modificación de prácticas de las empresas, por ejemplo, mediante tasas que reflejen el impacto ambiental, el uso de la contratación pública ecológica o la implementación de estándares para el diseño de productos de plástico. El punto clave, aquí, es que las empresas no le temen a la adopción de una normativa exigente en materia de plásticos, sino que lo que temen es la competencia, de modo que, si se logra mediante incentivos que algunas empresas del mercado decidan modificar sus prácticas, las demás seguirán el mismo camino con el objetivo de alcanzar el mismo nivel de competencia²³³.

Como se advierte, estos retos afectan a aquellos agentes principales de la economía que intervienen en materia de plásticos. Por lo tanto, aquellas acciones que se adopten para afrontar dichas dificultades se estarán enfocando, podríamos decir, a una parte importante de la industria del plástico, pero que a la vez supone un pequeño número de agentes del mercado, si se compara con la multitud de empresas y negocios que se

plástico reciclado, con el objetivo de **garantizar que, a más tardar en 2025, 10 Mt de plástico reciclado se conviertan en nuevos productos en el mercado de la UE.**

²³⁰ SWD (2019) 92 final, Assessment report of the voluntary pledges under Annex III of the European Strategy for Plastics in a Circular Economy

²³¹ Para impulsar el mercado del plástico reciclado es necesario trabajar en los siguientes aspectos: el desarrollo tecnológico, el diseño para el reciclado, la mejora de la calidad del plástico reciclado, y el aumento de la recogida de residuos de productos de plástico (*Ibid.*, págs. 9 y 10).

²³² Circular Plastics Alliance, *ec.europa.eu*, op. cit.

²³³ Estas ideas claves están extraídas de la Circular Economy Stakeholder Conference (9:40:59 - 11:06:47).

encuentran implicados. Con esto se quiere decir que hay que tener en cuenta las posibles dificultades que se presenten para estos, y, esencialmente, el principal reto actualmente es lidiar con la *incertidumbre* del futuro de los productos de plástico:

- Ocurre que una gran cantidad de empresas desconocen cómo evolucionará la implementación de la futura normativa, y, en particular, existe una falta de información acerca aquellos posibles materiales sustitutos del plástico, que puede acarrear la toma de decisiones erróneas por parte de las empresas. La herramienta clave que puede solucionar este problema es el Análisis del Ciclo de Vida, que sirve para identificar los aspectos e impactos ambientales a lo largo de todo el ciclo de vida de un producto o material²³⁴. Se trata de un mecanismo útil, pero que puede conllevar costes desproporcionados para las pequeñas empresas, y, por lo tanto, deberían ser las grandes industrias y el sector público quienes empezaran urgentemente a llevar a cabo este tipo de análisis, con tal de obtener información valiosa y necesaria para la toma de decisiones estratégicas importantes de todos aquellos agentes implicados²³⁵.

En suma, parece que el sector industrial y comercial dispone actualmente de los mecanismos necesarios para afrontar los retos que supone la futura normativa sobre plásticos de un solo uso. Ahora bien, habrá que incidir especialmente en aquellos elementos que presentan más dificultades, como la vulnerabilidad de las pequeñas empresas y el mercado del plástico reciclado.

1.3 Ciudadanos y consumidores

La regulación propuesta por la Directiva no solo tiene la intención de modificar los patrones de consumo actuales, sino que, además, requerirá de la colaboración de los ciudadanos en muchos de los casos: para conseguir los objetivos a gran escala propuestos, es necesario reducir el punto de mira al individuo consumidor, cuyo comportamiento es decisivo. En este aspecto, hacer una valoración general sobre la responsabilidad del consumidor europeo conlleva perder algunos matices, pero, en

²³⁴ ISO 14040:2006 “Gestión ambiental – análisis del ciclo de vida – principios y marco de referencia”, *iso.org*, en <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:14040:ed-2:v1:es>

²³⁵ HAYA LEIVA, Esperanza, “Análisis de Ciclo de Vida, Master en Ingeniería y Gestión Ambiental”, 2016, págs. 16 y 17.

todo caso, es importante conocer el estado básico de la cuestión, del que cabe señalar algunos puntos positivos, y otros negativos.

De un lado, la Comisión Europea, a través de una serie de encuestas²³⁶, ha publicado datos que manifiestan un claro cambio en el comportamiento de los consumidores en los últimos años, motivado, principalmente, por la concienciación acerca de los impactos sobre la salud humana, el medioambiente y el bienestar animal de los productos de plástico de un solo uso. En concreto, se han dado cambios que se han reflejado, sobre todo, en la reducción del uso de ciertos productos de plástico, en particular, las bolsas de plástico y las botellas. En aquellos aspectos en los que aun no se han producido cambios en los hábitos de los consumidores, se observa que estos están dispuestos a modificarlos, y, en concreto, están dispuestos en su gran mayoría (el 93%) a pagar un precio más elevado por productos compuestos de plástico biodegradable, así como también están dispuestos (un 77%) a pagar un precio adicional como depósito en un SDDR²³⁷. Se puede afirmar, entonces, que en general los ciudadanos están más sensibilizados y preparados para el cambio.

De otro lado, si bien es cierto que gran parte de la población ya está concienciada de los impactos de este tipo de productos, y están cambiando sus hábitos de consumo, existe otra parte de la población que se muestra indiferente o reticente en la modificación de su comportamiento de compra o en la gestión de sus residuos. Entre las razones que oponen los ciudadanos para modificar sus hábitos se encuentran: primar la calidad y el precio en la decisión de compra, en vez de aspectos ambientales, los obstáculos para la separación de residuos en casa (la falta de espacio o la lejanía de algunos puntos de recogida) y la mala información respecto a otros materiales de plástico alternativos²³⁸. Una de las soluciones para lidiar con este sector de la

²³⁶ Las encuestas aquí analizadas son: la consulta en línea “Reducción de la basura marina: medidas sobre los plásticos de un solo uso y las artes de pesca” (diciembre 2017 – febrero 2018), y el Eurobarómetro 469 (setiembre y octubre 2017) “Attitudes of European citizens towards the environment”.

²³⁷ SWD (2018) 254 final, PART 2/3, op. cit., págs. 17 y 18.

²³⁸ Organización de Consumidores y Usuarios, “¿Qué pensamos de los plásticos?, ¿Qué uso hacen los europeos de los plásticos?” *ocu.org*, 21.11.2018, <https://www.ocu.org/consumo-familia/consumo-colaborativo/noticias/residuos-envases-de-plastico>

El análisis del comportamiento del consumidor español se puede visitar en el siguiente enlace: Organización de Consumidores y Usuarios, “¿Qué pensamos de los plásticos los españoles?”, *ocu.org*,

población, a parte ser más intensivos en las campañas de información, como propone la futura Directiva, es el cambio en los sistemas de gestión de residuos del anonimato a la individualización: el método más efectivo para que los ciudadanos reduzcan el consumo de productos de plástico de un solo uso y adopten comportamientos responsables en la separación de residuos es la introducción de mecanismos que identifiquen al usuario, y este deba contribuir económicamente en función de la generación de residuos, de modo que se le cobre en función de su comportamiento. De este modo, la solución más efectiva sería la introducción de medidas económicas²³⁹.

Resulta, por lo tanto, que en lo que se refiere a la posición del ciudadano se han logrado importantes cambios y ha crecido el nivel de concienciación acerca de los impactos de la utilización de los productos de plástico de un solo uso. Sin embargo, sigue habiendo parte de la población sobre la que aún hay que incidir, y, en este sentido, deberían ser las Administraciones públicas a través de medidas económicas o coactivas, y, las empresas que ponen en el mercado sus productos a través de etiquetas con información veraz, quienes deben actuar con tal de solucionar los obstáculos que oponen algunos consumidores.

2. A modo de recapitulación...

En este Capítulo se han podido observar las dificultades principales de los agentes implicados en el círculo económico del plástico, y, en líneas generales, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- En cuanto a los Estados miembros, existen realidades dispares en el territorio de la Unión Europea, pero, en general, puede afirmarse que sería conveniente que las autoridades incentivasen cambios en los modelos de empresa y en la competencia en el mercado, así como que estas colaborasen con la industria en la valoración de los sistemas actuales de gestión de residuos (en particular, respecto a aquellos flujos en los que se establece la responsabilidad ampliada del productor). Además, las administraciones públicas deberían poner especial incidencia en solucionar los

<https://www.ocu.org/consumo-familia/consumo-colaborativo/noticias/residuos-envases-de-plastico/section1>

²³⁹ Anexo 3: entrevistas realizadas, nº. 2 “*posición de la ciudadanía*”.

obstáculos que oponen los ciudadanos, con la adopción de instrumentos económicos y la mejora de campañas de información.

- Por lo que se refiere a la industria, esta es la que debe ser la líder del cambio, y, como se ha dicho, debe colaborar necesariamente con las autoridades de los Estados miembros. Además, también es importante que las empresas colaboren entre ellas para difundir las mejores prácticas, y, necesariamente, deberán modificar en muchos casos sus modelos de producción. Asimismo, deberán difundir información veraz y clara sobre sus productos, para lidiar con la desinformación de los consumidores.

- Finalmente, se destaca que mayoritariamente el ciudadano europeo es el más preparado para afrontar el cambio, aunque será necesario abordar aquella parte de la población que evade la modificación de sus patrones de consumo y su comportamiento ambiental.

En suma, hay que destacar la interrelacionalidad de los agentes implicados, en tanto que las medidas que estos deberían implementar no son completamente independientes, ya que en su mayoría están enfocadas en influenciar otros sujetos. Este hecho puede considerarse positivamente, ya que puede permitir cohesionar la relación entre los entes que participan en el círculo económico del plástico.

CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo consistía en **conocer y valorar el régimen jurídico actual de la Unión Europea en materia de productos de plástico de un solo uso**, y, asimismo, establecer unas hipótesis sobre la evolución de este asunto. Para avanzar en el estudio era necesario emplear instrumentos jurídicos de Derecho Internacional, así como de Derecho de la Unión Europea, referentes a distintos sectores de actuación material que son clave en la configuración del círculo económico del plástico: en particular, los relativos al consumo y la producción, y, sobre todo, aquellos en materia medio ambiental. Además, para completar el análisis fue especialmente productivo obtener información de aquellos máximos responsables para la implementación de la Directiva en Cataluña. En suma, el análisis realizado ha ofrecido las siguientes conclusiones:

PRIMERA – Los datos relativos a la producción mundial de productos de plástico, su posterior y deficiente gestión como residuos, y los consecuentes impactos asociados, revelan **una urgente necesidad de intervención por parte de los agentes globales**, que tenga el objetivo de reducir los impactos derivados de dichos productos y actuar sobre la fuente del problema.

SEGUNDA – El contexto normativo internacional en el que la Unión Europea se sitúa no es coherente con la situación de urgencia que se constata, y, por lo tanto, **los esfuerzos actuales en materia de plásticos de un solo uso a nivel internacional son insuficientes e ineficientes**.

TERCERA - A nivel de la Unión Europea, si bien se profundiza más en el asunto que desde la visión internacional, resulta que **las políticas vigentes son escasas y no tienen en cuenta la especificidad de los productos de plástico de un solo uso**, y, además, se integran en normas de carácter general, que, del mismo modo, son insuficientes y sujetan al plástico a un régimen común a otros productos.

CUARTA – La Directiva sobre plásticos de un solo uso, en proceso de aprobación, supone efectivamente un punto de inflexión en esta materia. Sobre esta, cabe destacar, en líneas generales, algunos aspectos positivos y otros negativos:

- El nuevo régimen jurídico presenta los siguientes puntos fuertes: se trata de un **instrumento jurídico muy ambicioso**, que abarca un elevado número de productos de plástico de un solo uso, y, especialmente aquellos que tienen más impacto en el medio ambiente. Además, las medidas que se proponen respecto aquellos realmente tienen la **vocación de lograr una transición hacia una economía en la que el plástico tenga un recorrido circular**. Las medidas que pueden valorarse más positivamente, desde el punto de vista de este trabajo son, de un lado, la *restricción de ciertos productos en el mercado*, y, del otro, la extensión del régimen de *responsabilidad ampliada del productor* a productos que no estaban sometidos a dicho régimen.

- El nuevo régimen jurídico presenta los siguientes puntos débiles: principalmente, se puede destacar como elementos negativos, tanto los **plazos tardíos de implementación** y de evaluación de la Directiva, como la **excesiva discrecionalidad** de los estados miembros para adoptar algunas medidas. Además, se han detectado algunas *carencias respecto al contenido de las medidas*.

A modo de valoración global, es posible concluir que el régimen jurídico propuesto por la Directiva es coherente con la urgencia de actuación que requieren los impactos considerados y, además, logrará cambios importantes en el modo en que opera el plástico en la economía.

QUINTA – Se presentan algunas dificultades para la implementación de la Directiva, vinculadas a aquellos agentes que están directamente afectados. En este sentido, se observa que **el peso del cambio recae mayoritariamente en la industria**, aunque también serán necesarios esfuerzos por parte de las autoridades de los estados miembros.

Finalmente, es posible concluir que la nueva Directiva comporta una transformación sustancial del régimen jurídico actual de la Unión Europea en materia de productos de plástico de un solo uso, y que ofrece un nuevo marco legal que se caracteriza por ser sólido, ambicioso y completo. Asimismo, todo indica que afectará a todos los agentes implicados en el asunto (el sector industrial, las administraciones públicas y los ciudadanos), y a aquellos operadores que se relacionan con la Unión Europea. Desde el punto de vista de este trabajo, se espera, además, que el nuevo régimen jurídico constituya el motor del cambio normativo de los estados miembros de la Unión Europea e influya en la esfera jurídica internacional.

FUENTES CONSULTADAS

RÉGIMEN JURÍDICO Y POLÍTICAS

- “Charlevoix Bluepring for Healthy Oceans, Seas and Resilient Coastal Communities, Annex: Ocean Plastics Charter”, en: <https://g7.gc.ca/wp-content/uploads/2018/06/HealthyOceansSeasResilientCoastalCommunities.pdf>
- 5-year Bologna Roadmap, en: <http://www.g8.utoronto.ca/environment/2017-environment.html>
- A/CONF.216/5, Anexo, Marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro.
- COMISIÓN EUROPEA, COM (2010) 2020 final, Europa 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>
- COMISIÓN EUROPEA, COM (2011) 571 final, Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA, COM (2012) 225 final, Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0225&qid=1554565119179&from=EN>
- COMISIÓN EUROPEA, COM (2015) 614 final, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, *eur-lex.europa.eu*, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF
- COMISIÓN EUROPEA, COM (2018) 340 final, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, en: <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionTexts.pdf>

- Convenio de Londres, en:
<http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/LC1972.pdf>

- Convenio MARPOL y Anexos, en:
http://www.dna.gob.ar/userfiles/23_marpol_73_78.pdf

- Decisión nº 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, *eur-lex.europa.eu*, en:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>

- Directiva 2005/29/CE, sobre las prácticas comerciales desleales, en:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0029>
- Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, *eur-lex.europa.eu*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32008L0056>

- Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, versión consolidada: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:02008L0098-20180705>

- Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:31991L0271>

- Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, versión consolidada: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:01994L0062-20180704>

- Directiva 98/83/CE, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31998L0083>

- La Estrategia de Honolulu, un marco global para la prevención y la gestión de los desechos marinos, en:
<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10670/Honolulu%20strategy.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Manilla Declaration, UNEP (DEPI)/RS.15/INF.2.RS, United Nations Environment Programme,

- PARLAMENTO EUROPEO, P8:TA-PROV (2019) 0305, Reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, Resolución legislativa del Parlamento Europeo (29.03.2019),
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2019-0305+0+DOC+PDF+V0//ES>

- PNUMA, Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra, http://www.cep.unep.org/pubs/meetingreports/LBS%20ISTAC%20III/spanish/whole_gpa_sp.pdf
- Protocolo de Londres, en: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/PROTOCOLAmended2006.pdf>
- Reglamento nº 254/2014 sobre el Programa Plurianual de Consumidores para el período 2014-2020, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0254&from=EN>

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- “El mercado interior: principios generales”, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, *europarl.europa.eu*, en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/33/el-mercado-interior-principios-generales>
- “La política de los consumidores: principios e instrumentos”, Fichas temáticas sobre la Unión Europea, *europarl.europa.eu*, en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/46/la-politica-de-los-consumidores-principios-e-instrumentos>
- Annex to G20 Leaders Declaration, “G20 Action Plan on Marine Litter”, en: https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-marine-litter-en_blob=publicationFile&v=4.pdf
- Annex to the Leaders’ Declaration G7 Summit, 7-8 June 2015, “G7 Action Plan to Combat Marine Litter”, págs. 8 y ss.: https://www.consilium.europa.eu/media/35255/02_2015-06-08-annex_final_clean.pdf
- COMISIÓN EUROPEA, Anexos de la Comunicación “Una estrategia europea para el plástico en una economía circular”, *eur-lex.europa.eu*, en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2df5d1d2-fac7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF
- COMISIÓN EUROPEA, COM (2017) 753 final, Propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano
- COMISIÓN EUROPEA, COM (2018) 28 final, Una estrategia europea para el plástico en una economía circular, *eur-lex.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>

- COMISIÓN EUROPEA, COM (2018) 29 final “sobre un marco de seguimiento para la economía circular”, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-29-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>
- COMISIÓN EUROPEA, SWD (2018) 254 final PART1/3, 2/3, 3/3, Commission Staff Working Document Impact Assessment, Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear, *Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment*
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, GEDA/A/(2019)000622, 18.01.2019, COREPER letter confirming interinstitutional agreement, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/lcag/2019/01-18/ENVI_LA\(2019\)000622_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/envi/lcag/2019/01-18/ENVI_LA(2019)000622_EN.pdf)
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión núm. 21, 10.04.2018, *Sobre la prohibición progresiva de uso de utensilios desechables de plástico de acuerdo con los objetivos ambientales*, intervención de Martínez González, pág. 23.
- EUR-Lex, “Sumario de la legislación: los envases y sus residuos”, *eur-lex.europa.eu*, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A121207>
- EUROPEAN COMMISSION, “Documents on the circular economy package”, en: https://ec.europa.eu/commission/publications/documents-strategy-plastics-circular-economy_en
- EUROPEAN COMMISSION, “Europe in May 2019, Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world, Annex III, The Top 20 EU achievements 2014-2019”, *ec.europa.eu*, en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-annex-iii_en.pdf
- EUROPEAN COMMISSION, “Monitoring the Application of Union Law, 2017, Annual Report”, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-annual-report-monitoring-application-eu-law.pdf>
- EUROPEAN COMMISSION, SWD (2019) 92 final, Assessment report of the voluntary pledges under Annex III of the European Strategy for Plastics in a Circular Economy
- OMI, LEG/MISC.8, “Consecuencias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para la Organización Marítima Internacional”, en: <http://www.imo.org/es/OurWork/Legal/Documents/LEG-MISC.8.pdf>
- PARLAMENTO EUROPEO, jueves 13 de setiembre de 2018 – Estrasburgo, Estrategia europea para el plástico en una economía circular,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0352+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

- PARLAMENTO EUROPEO, P8_TA-PROV(2019)0320, Posición en primera lectura, sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de aguas destinadas al consumo, 28.03.2019, en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/03-28/0320/P8_TA-PROV\(2019\)0320_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2019/03-28/0320/P8_TA-PROV(2019)0320_ES.pdf)
- PNUMA, “El valor del plástico, estudio de viabilidad para medir, gestionar el plástico usado en la industria de bienes de consumo y divulgar información sobre él, Resumen ejecutivo”, 2014
- UN Environment, “Single-use plastics, A Roadmap for Sustainability”, UNEP 2018
- UN, General Assembly, A/RES/65/276, Participation of the European Union in the work of the United Nations
- UNEP “Marine plastic debris and microplastics: global lessons and research to inspire action and guide policy change”, 2016, en: <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7720>
- UNEP/AHEG/2018/1/INF/3 “Lucha contra la basura marina y los microplásticos: evaluación de la eficacia de las estrategias y los enfoques de gobernanza internacionales, regionales y subregionales. Resumen para responsables de formular políticas”. Disponible en: https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unep_aheg_2018_inf3_summary_assessment_sp.pdf
- UNEP/CHW/OEWG.11/INF/22, “Report on possible options available under the Basel Convention for further address marine plastic litter and microplastics”.
- UNEP/EA.1/Res.6, “Marine plastic debris and microplastics”
- UNEP/EA.2/Res.1, “Basura plástica y microplásticos marinos”.
- UNEP/EA.3/INF/5, Combating marine plastic litter and microplastics, an assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches.
- UNEP/EA.3/Res.7, “Marine litter and microplastics”.
- UNEP/EA.4/L.7, “Basura plástica y microplásticos marinos”

- WTO, Regular notification G/TBT/N/CHN/1211 (China), *docs.wto.org*, en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=237688

BIBLIOGRAFÍA

- “De aquí a 2020: el nuevo Programa de Acción em materia de Medio Ambiente de la UE”, *Revista Medio Ambiente para los Europeos*, *ec.europa.eu*, 29.04.2014, en: https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/here-2020-eu's-new-environment-action-programme_es
- «Sólo 10 ríos transportan entre el 88 y el 95% de todos los residuos plásticos que llegan al medio marino»: SCHMIDT, Christian, et. al., “Export of Plastic Debris by Rivers into the Sea”, *Environmental Science & Technology*, 2017, 51 (21).
- BERGMANN, Melanie, “Marine Antropogenic Litter” Springer International Publishing, Germany, 2009.
- BORRELLE B., Stephanie, “Why we need an international agreement on marine plastic pollution”, *PNAS*, September 19, 2017, vol. 114, nº. 38.
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales, “Comentarios propuesta Directiva reducción impacto ciertos plásticos (SUP), 14.12.2018, en: <https://cobcm.net/wp-content/uploads/2018/12/2018-12-14-CEOE-Pla%CC%81sticos-de-un-solo-uso-SUP-tri%CC%81logo-28-dic.pdf>
- DENKSTATT, “Impacto de los envases de plástico en el consumo de energía y las emisiones de gases invernadero a lo largo del ciclo de vida en Europa, Resumen ejecutivo”.
- Ecoembes, “Resumen Ejecutivo 2017”, *Ecoembes.com*, en: https://www.ecoembes.com/sites/default/files/archivos_publicaciones_ecoembes/resumen-ejecutivo-
- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, “The new plastics economy, catalysing action”, 2016
- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, “The new plastics economy, rethinking the future of plastics”, 2016
- ENT y Eunomia, “Estudio sobre la viabilidad técnica, ambiental y económica de la implementación de un sistema de depósito y retorno (SDDR) para los envases de bebidas de un solo uso en Cataluña”, *residus.gencat.cat*, en: http://residus.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/tipus_de_residu/envasos/gestio_denvasos/eines_de_gestio_especificades_a_la_normativa_sig-sddr/Document-RESUM_ES.pdf

- ESCI UPF, “Proyecto Ariadna, Estudio de sostenibilidad sobre la introducción de un SDDR obligatorio para envases en Cataluña: análisis ambiental, social y económico comparativo con la situación actual”, pág. 41, *esci.upf.edu*, en: [https://www.esci.upf.edu/frontend/web/uploads/files/Estudio%20Ariadna_para%20Cataluña_final\(1\).pdf](https://www.esci.upf.edu/frontend/web/uploads/files/Estudio%20Ariadna_para%20Cataluña_final(1).pdf)
- EUNOMIA (European Commission), “Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics, Final report and Annex”, May 2018.
- European Commission, “Feedback received on: reducing marine litter, action on single use plastics and fishing gear”, Ecoembes’ comments on the Single-Use Plastic Directive and Impact Assessment
- F. RUÍZ-OREJÓN, Luís, “Floating plastic debris in the Central and Western Mediterranean Sea”, *Marine Environmental Research*, Vol. 120, setiembre 2016, págs. 136-144
- GEYER Roland, R. JAMBECK Jenna, LAW LAVENDER Kara. “Production, use, and fate of all plastics ever made”, *Science Advances* 3, e1700782, 19 julio 2017.
- GREENPEACE, “Plásticos en los océanos, datos, comparativas e impactos, Dossier de prensa”, 2016
- HAYA LEIVA, Esperanza, “Análisis de Ciclo de Vida, Master en Ingeniería y Gestión Ambiental”, 2016, págs. 16 y 17.
- LABRETON L., et al., “Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic”, *ScientificReports*, 8:4666, 22.03.2018
- PENCA, Jerneja, “European Plastics Strategy: What promise for global marine litter?”, *Marine Policy*, 97 (2018) 197-201
- PlasticsEurope, “10 verdades sobre los plásticos”.
- PlasticsEurope, “Plásticos - situación en 2017, un análisis de los datos sobre producción, demanda y residuos de plásticos en Europa”,
- PlasticsEurope, “Plastics – the Facts 2016, an analysis of European plastics production, demand and waste data”.
- PlasticsEurope, “Plastics – the Facts 2018”, an analysis of European plastics production, demand and waste data
- PLOS, A Cozar, “Plastic Accumulation in the Mediterranean Sea, 2015

- PUIG VENTOSA, Ignasi, “Pago por generación de residuos: el caso de Argentina”, *La revista técnica del medio ambiente*, Setiembre 2011, 124: 18-24, en: https://ent.cat/wp-content/uploads/2011/01/2011_calaf_puig_Pago-por-generación-de-residuos.-El-caso-de-Argentina_Residuos.pdf
- R. JAMBECK, Jenna, GEYER, Roland, et. al., “Plastic waste inputs from land into the ocean”, *Science*, vol. 347, 6223, 2015, págs. 768 a 770
- Rethink Plastic, “Civil Society and Progressive Businesses Put to Rest Single-Use Plastic Directive Fears”, *rethinkplasticalliance.eu*, en https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2018/11/BFFP_Response-to-packaging-industry.pdf
- RethinkPlastic, “Civil Society and Progressive Business Put to Rest Single-Use Plastic Directive Fears”, *rethinkplasticalliance.eu*, en: https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2018/11/BFFP_Response-to-packaging-industry.pdf
- SCHNURR, E.J., Riley, “Reducing marine pollution from single-use plastics (SUP’s): A review”, *Marine Pollution Bulletin*, 137 (2018) 157-171.
- SeasAtRisk, “Single-use plastics and the marine environment, Leverage points for reducing single-use plastics”, June 2017.
- SEO BirdLife, “Informe Libera, Impacto del abandono del plástico en la naturaleza”, 2019
- SIMON Nils (Adelphi), “Discussion Paper, No more Plastics in the Ocean”, November 2018.
- SIMON Nils (Adelphi) “Strengthening plastic governance: towards a new global convention”, December 2017.
- The European Consumer Organisation, “How to bring down the use of single-use plastics? A consumer perspective”, *beuc.eu*, pág. 5, en: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-086_beuc_position_on_single_use_plastic.pdf
- UNEP, “Marine Litter Legislation: A Toolkit for Policymakers”, 2016.
- Universidad Politécnica de Madrid, “Estudio comparativo de los modelos de gestión de envases domésticos en España, Bélgica, Alemania y Noruega – Resumen Ejecutivo”, Noviembre 2015, *envaseysociedad.org*, en:

<http://www.envaseysociedad.org/envase/wp-content/uploads/2015/11/Resumen-Ejecutivo-Estudio-Comparativo-Modelos-de-Gestión-de-Envases1.pdf>

- WALKER R. Tony, “International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads): A review”, *Marine Pollution Bulletin*, Volume 118, issues 1-2, 15 May 2017, pages 17-26.
- WERNER, Stefanie, et. al., (European Commission, JRC Technical Reports) “Harm caused by Marine Litter”, 2016.
- WILCOX, Chris, et. al., “Threat of plastic pollution to seabirds is global, pervasive and increasing”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 112, nº 38, 22.09.2015

WEBGRAFÍA

- “Europa 2020”, Gobierno de España, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, ciencia.gob.es, en: <http://www.ciencia.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.26172fcf4eb029fa6ec7da6901432ea0/?vgnextoid=9fa3cd8da41c1410VgnVCM1000001d04140aRCRD>
- EUROPEAN COMMISSION, “European strategy for plastics”, en: http://ec.europa.eu/environment/waste/plastic_waste.htm
- EUROPEAN COMMISSION “Circular Economy, Implementation of the Circular Economy Action Plan”, en: http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm
- “Generación y gestión de residuos”, Acciona, sostenibilidad.com, en: <https://www.sostenibilidad.com/medio-ambiente/generacion-gestion-residuos/>
- “Medidas de la UE contra el plástico”, bereadytochange.eu, en: <https://www.bereadytochange.eu/es/about/>
- Agència de Residus de Catalunya, “Puerta a puerta”, residus.gencat.cat, en: http://residus.gencat.cat/es/ambits_dactuacio/recollida_selectiva/models_de_recollida_segons_sistema_de_recollida_recollida_selectiva_porta_a_porta/
- BBC Mundo, “5 gráficos para entender por qué el plástico es una amenaza para nuestro planeta”, bbc.com, 11.12.2017, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-42304901>
- Circular Economy Stakeholder Conference, Plenary Session 1: What’s Next After the EU Strategy for Plastics? 9:40:59 - 11:06:47, webcast.ec.europa.eu, en: <https://webcast.ec.europa.eu/circular-economy-stakeholder-conference-gasp/3250>

- Comisión Europea, “Cometido del G7”, *ec.europa.eu*, en: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_es
- Comisión Europea, “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, *ec.europa.eu*, en: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>
- Comisión Europea, Comunicado de prensa “Cerrar el círculo: la Comisión adopta un ambicioso paquete de nuevas medidas sobre la economía circular para impulsar la competitividad, crear empleo y generar crecimiento sostenible”, 02.12.2015, *Europa.eu*, en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_es.htm
- Corporate Europe Observatory, “Plastic pressure: industry turns up the heat to avoid plastics regulation spurred by public demand”, 26.11.2018, en: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2018/11/plastic-pressure>
- Ecologistas en Acción, “Positiva pero insuficiente la propuesta de Directiva europea para la reducción de plásticos”, 28.05.2018, *ecologistasenaccion.org*, en: <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=97229>
- Eunomia, Stakeholder Conference, Rethinking Plastics – Closing the Circle”, *eu.eventscloud.com*, en: https://eu.eventscloud.com/file_uploads/d30d9f4bc4e86c5fd9267bc2a46524e6_ReinventingPlasticsConferenceReport011117.pdf
- EUR-Lex, “National transposition measures communicated by the Member States concerning: Directiva 2015/720 (reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras)”, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/NIM/?uri=celex:32015L0720>
- EUROPEAN COMMISSION, “Circular Plastics Alliance”, *ec.europa.eu*, en: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/circular-plastics-alliance_en
- European Commission, Environment, “International Issues, Multilateral relations – United Nations”, en: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/relations_un_en.htm
- European Commission, EUROSTAT, “Circular economy – overview”, *ec.europa.eu*, en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0090&from=EN>
- European Commission, EUROSTAT, “Circular economy – policy context”, en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/policy-context>
- European Environment Agency, Marine LitterWatch data viewer, en: <https://www.eea.europa.eu/themes/water/europes-seas-and->

coasts/assessments/marine-litterwatch/data-and-results/marine-litterwatch-data-viewer

- FERNÁNDEZ JARA, Marta, “España se arriesga a multas millonarias del TUE por el retraso en aplicar cuatro directiva europeas”, 17.03.2019, *europapress.es*, en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-espana-arriesga-multas-millonarias-tue-retraso-aplicar-cuatro-directivas-europeas-20190317115636.html>
- G20 2019 JAPAN, “What is the G20 Summit?”, *g20.org*, en: <https://g20.org/en/summit/about/>
- GIBBENS, Sarah, “A brief history of how plastic straws took over the world”, *nationalgeographic.com*, 02.01.2019, en: <https://www.nationalgeographic.com/environment/2018/07/news-plastic-drinking-straw-history-ban/>
- Greenpeace, ¿Cómo llega el plástico a los océanos y qué sucede entonces?, *es.greenpeace.org*, en: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/plasticos/como-llega-el-plastico-a-los-océanos-y-que-sucede-entonces/>
- Greenpeace, “Datos sobre la producción de plásticos”, *Greenpeace.org*, en: <https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/plasticos/datos-sobre-la-produccion-de-plasticos/>
-
- Greenpeace, “EU agrees unprecedent cuts to single-use plastics”, 19.12.2018, *greenpeace.org*, en: <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/pollution/1783/eu-cuts-single-use-plastics/>
- ISO 14040:2006 “Gestión ambiental – análisis del ciclo de vida – principios y marco de referencia”, *iso.org*, en <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:14040:ed-2:v1:es>
- Joint Statement from 68 Packaging Value Chain associations on the Proposal for a Directive on the Reduction of the impact of certain plastic products on the environment (Agosto 2018): http://www.amchameu.eu/system/files/position_papers/joint_statement_from_68_packaging_value_chain_associations_on_the_sup_proposal-august_2018.pdf
- LAVOCAT, Lorène, “Les cotons-tiges vont disparaître. Enfin, ceux en plastique”, *reporterre.net*, 28.05.2018, en: <https://reporterre.net/Les-cotons-tiges-vont-disparaitre-Enfin-ceux-en-plastique>
- Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/#tab-f5a3f2b68da58c89323>

- Observatoire législatif, 2018/0172 (COD) Reduction of the impact of certain plastic products on the environment, Procedure file, en: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0172\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0172(COD)&l=en)

- Oceans & Law of the Sea United Nations, “Chronological lists of ratification of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements”, en: https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

- OMI, “Parties to the London Convention and Protocol”, en: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/Parties%20to%20the%20London%20Convention%20and%20Protocol%20Dec%202016.pdf>

- OMI, “Simplified overview of the discharge provisions of the revised MARPOL Annex V which entered into force on 1 March 2018”, en: <http://www.imo.org/en/Documents/Simplified%20overview%20of%20the%20discharge%20provisions%20of%20the%20revised%20MARPOL%20Annex%20V.pdf>

- OMI, “Status of Conventions”, *imo.org*, en: <http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>

- Organización de Consumidores y Usuarios, “¿Qué pensamos de los plásticos?, ¿Qué uso hacen los europeos de los plásticos?” *ocu.org*, 21.11.2018, <https://www.ocu.org/consumo-familia/consumo-colaborativo/noticias/residuos-envases-de-plastico>

- Organización de Consumidores y Usuarios, “¿Qué pensamos de los plásticos los españoles?”, *ocu.org*, <https://www.ocu.org/consumo-familia/consumo-colaborativo/noticias/residuos-envases-de-plastico/section1>

- Packaging Europe, “Adoption of the single-use plastics Directive: industry organisations react”, 29.03.2019: <https://packagingeurope.com/adoption-of-the-single-use-plastics-directive-industry/>

- PARKER, Laura, “Ahogados en un mar de plástico”, *nationalgeographic.com*, 11.06.2018, en: https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/grandes-reportajes/ahogados-mar-plastico_12712/16#slide-15#slide-15

- Parlamento Europeo, “el principio de subsidiariedad”, *europarl.europa.eu*, en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.2.pdf

- PARLAMENTO EUROPEO, “Principio de proporcionalidad”, *eur-lex.europa.eu*, en <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html?locale=es>

- Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, en: <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx#EU>

- REIG LÓPEZ, Paula, “G7 y G20: ¿en qué se diferencian?”, *bbva.com*, en: <https://www.bbva.com/es/g7-g20-diferencian/>

- ResiduosProfesional, “el sector del plástico y las administraciones públicas debaten medidas para impulsar la economía circular, el reciclado y evitar el abandono de los residuos, 29.11.2018, en: <https://www.residuosprofesional.com/impulsar-economia-circular-plasticos/>

- ROYTE, Elizabeth, “El plástico es una amenaza para la salud de los humanos”, *nationalgeographic.com*, 13.03.2019, en: https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/grandes-reportajes/es-plastico-amenaza-para-nuestra-salud_12739/2#slide-1

- SINC, “Así influyen los plásticos en el mar en el transporte de especies invasoras”, *agenciasinc.es*, 06.11.2018, en: <https://www.agenciasinc.es/Noticias/Asi-influyen-los-plasticos-en-el-mar-en-el-transporte-de-especies-invasoras>

- TERRY, Martin, “Shocking Global Cigarette Litter Facts”, *verywellmind.com*, 04.11.2018, en: <https://www.verywellmind.com/world-cigarette-litter-facts-that-will-shock-you-2824735>

- The European Organization for Packaging and the Environment, “Single-use plastics Directive – 73 national and EU industries call on EU to safeguard the Internal Market for packaging and packaged goods in view of trilogues, 16.11.2018, https://europen-packaging.eu/news/news/126-single-use-plastics-directive-73-national-and-eu-industries-call-on-eu-negotiators-to-safeguard-the-internal-market-for-packaging-and-packaged-goods-in-view-of-trilogues.html?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=321d8e49cd-EMAIL_CAMPAIGN_2018_11_16_03_03&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-321d8e49cd-189017913

ANEXOS

ANEXO 1: DIRECTIVA RELATIVA A LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO

Parlamento Europeo

2014-2019



TEXTOS APROBADOS

Edición provisional

P8_TA-PROV(2019)0305

Reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico *I**

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico (COM(2018)0340 – C8-0218/2018 – 2018/0172(COD))

(Procedimiento legislativo ordinario: primera lectura)

El Parlamento Europeo,

- Vista la propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (COM(2018)0340),
- Vistos el artículo 294, apartado 2, y el artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, conforme a los cuales la Comisión le ha presentado su propuesta (C8-0218/2018),
- Visto el artículo 294, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

- Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 17 de octubre de 2018²⁴⁰,
 - Visto el dictamen del Comité de las Regiones de 10 de octubre de 2018²⁴¹,
 - Vistos el acuerdo provisional aprobado por la comisión competente con arreglo al artículo 69 septies, apartado 4, del Reglamento interno, y el compromiso asumido por el representante del Consejo, mediante carta de 18 de enero de 2019, de aprobar la posición del Parlamento, de conformidad con el artículo 294, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
 - Visto el artículo 59 de su Reglamento interno,
 - Vistos el informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria y las opiniones de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, de la Comisión de Industria, Investigación y Energía, de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Comisión de Pesca (A8-0317/2018),
1. Aprueba la Posición en primera lectura que figura a continuación²⁴²;
 2. Pide a la Comisión que le consulte de nuevo si sustituye su propuesta, la modifica sustancialmente o se propone modificarla sustancialmente;
 3. Encarga a su presidente que transmita la Posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión, así como a los Parlamentos nacionales.

²⁴⁰ DO C 62 de 15.2.2019, p. 207.

²⁴¹ DO C 461 de 21.12.2018, p. 210.

²⁴² La presente posición sustituye a las enmiendas aprobadas el 24 de octubre de 2018 (Textos aprobados, P8_TA-PROV(2018)0411).

P8_TC1-COD(2018)0172

Posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura el 27 de marzo de 2019 con vistas a la adopción de la Directiva (UE) 2019/... del Parlamento Europeo y del Consejo de relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo²⁴³,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones²⁴⁴,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario²⁴⁵,

²⁴³ DO C 62 de 15.2.2019, p. 207.

²⁴⁴ DO C 461 de 21.12.2018, p. 210.

²⁴⁵ Posición del Parlamento Europeo de 27 de marzo de 2019.

Considerando lo siguiente:

(1) La elevada funcionalidad y el coste relativamente bajo del plástico hacen que ese material sea cada vez más omnipresente en la vida cotidiana. ***Si bien el plástico desempeña un papel útil en la economía y proporciona aplicaciones esenciales en numerosos sectores***, su uso creciente en aplicaciones efímeras, que no están diseñadas para ser reutilizadas o recicladas de manera económicamente eficiente, provoca que los modelos asociados de producción y consumo sean cada vez más ineficientes y lineales. Así pues, en el contexto del Plan de Acción para la Economía Circular establecido en la Comunicación de la Comisión de 2 de diciembre de 2015 titulada «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular», la Comisión llegó a la conclusión, en la Estrategia europea sobre el plástico prevista en su Comunicación de 16 de enero de 2018 titulada «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular»¹, de que debía abordarse el aumento constante de la generación de residuos plásticos y del abandono de esos residuos plásticos en el medio ambiente, en particular el medio marino, para conseguir que el ciclo de vida de los plásticos sea circular. ***La estrategia europea para el plástico es un paso hacia delante para establecer una economía circular en la que el diseño y la producción de plásticos y productos de plástico respeten plenamente las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, y en la que se desarrollan y promueven materiales más sostenibles. El importante impacto negativo de determinados productos de plástico en el medio ambiente, la salud y la economía exigen el establecimiento de un marco jurídico específico que permita reducir eficazmente esos efectos negativos.***

(2) ***La presente Directiva fomenta*** los planteamientos circulares que dan prioridad a los productos reutilizables, sostenibles y ***no tóxicos*** y a los sistemas de reutilización ***frente a los productos de un único uso, con el objetivo primordial de*** reducir la cantidad de residuos generados. ***Dicha prevención de residuos*** ocupa el primer puesto en la jerarquía de residuos que establece la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁴⁶. ***La presente Directiva contribuirá a alcanzar el*** Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas n.º 12, que consiste en garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, que forma parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. ***Si se conserva el valor de los productos y materiales el mayor tiempo posible y se generan menos residuos, la economía de la Unión puede ser más competitiva y resiliente, reduciendo al mismo tiempo la presión sobre recursos de gran valor y sobre el medio ambiente.***

²⁴⁶ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO L 312 de 22.11.2008, p. 3).

(3) La basura marina tiene carácter transfronterizo en la naturaleza y se considera un problema mundial *creciente*. La reducción de la basura marina constituye una acción clave para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas n.º 14, que consiste en conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible **14**. La Unión debe desempeñar el papel que le corresponde en la *prevención y la* lucha contra la basura marina y aspirar a convertirse en una referencia mundial en el establecimiento de normas al respecto. En ese contexto, la Unión está trabajando con sus socios en muchos *foros* internacionales, como el G20, el G7 y las Naciones Unidas, para promover una actuación concertada, y la presente Directiva forma parte de los esfuerzos de la Unión en ese sentido. *Para que dichos esfuerzos sean efectivos, también es importante que las exportaciones de residuos plásticos de la Unión no provoquen un aumento de la basura marina en otro lugar.*

(4) De conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 (CNUDM)²⁴⁷, el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias de 29 de diciembre de 1972 («Convenio de Londres») y su Protocolo de 1996 («Protocolo de Londres»), el anexo V del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (MARPOL), modificado por el Protocolo correspondiente de 1978, y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989²⁴⁸ y con la legislación de residuos de la Unión prevista en la Directiva 2008/98/CE y en la Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁴⁹, los Estados miembros están obligados a garantizar una buena gestión medioambiental de los residuos para prevenir y reducir la basura marina de origen terrestre y marítimo. De conformidad con la legislación de la Unión en materia de agua, a saber las Directivas 2000/60/CE²⁵⁰ y 2008/56/CE²⁵¹ del Parlamento Europeo y del Consejo, los Estados miembros están obligados también a combatir la basura marina cuando esta suponga una amenaza para la consecución del buen estado medioambiental de sus aguas marinas, incluso como contribución al Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 14 de las Naciones Unidas.

²⁴⁷ DO L 179 de 23.6.1998, p. 3.

²⁴⁸ DO L 39 de 16.2.1993, p. 3.

²⁴⁹ Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (DO L 332 de 28.12.2000, p. 81).

²⁵⁰ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

²⁵¹ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).

(5) En la Unión, entre el 80 % y el 85 % de la basura marina, medida por recuentos en las playas, es residuo plástico, de los cuales los artículos de plástico de un solo uso representan el 50 % y los relacionados con la pesca el 27 % del total. Los productos de plástico de un solo uso incluyen una amplia gama de productos de consumo habitual de rápida evolución que se tiran después de haber sido utilizados una vez para el fin previsto, rara vez se reciclan y tienden a convertirse en basura dispersa. Una proporción significativa de los artes de pesca introducidos en el mercado no se recogen para su tratamiento. Los productos de plástico de un solo uso y los artes de pesca que contienen plástico son, pues, un problema especialmente agudo en el contexto de la basura marina, suponen un riesgo grave para los ecosistemas marinos, la biodiversidad y la salud humana, y están perjudicando a actividades como el turismo, la pesca y el transporte marítimo.

(6) *Una gestión adecuada de los residuos sigue siendo esencial para la prevención de todo el vertido de basura, en particular de la basura dispersa en el medio marino (en lo sucesivo, ‘basura marina’)*. La legislación de la Unión aplicable, a saber, las Directivas 2008/98/CE, 2000/59/CE, 2000/60/CE y 2008/56/CE y el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo²⁵² y los instrumentos políticos de la Unión existentes ofrecen algunas respuestas reguladoras para hacer frente a la basura marina. En particular, los residuos plásticos están sujetos a las medidas y objetivos generales de la Unión en materia de gestión de residuos, tales como el objetivo de reciclado para los residuos de envases de plástico previsto en la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁵³ y el objetivo en la estrategia europea para el plástico consistente en que todos los envases de plástico introducidos en el mercado de la Unión sean reutilizables o reciclables de aquí a 2030. El impacto de esas medidas sobre la basura marina, sin embargo, no es suficiente, y existen diferencias en cuanto al alcance y el nivel de ambición entre las medidas nacionales de prevención y reducción de la basura marina. Por otra parte, algunas de esas medidas, en particular las restricciones a la comercialización de productos de plástico de un solo uso, pueden crear obstáculos comerciales y distorsionar la competencia en la Unión.

²⁵² Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen de control de la Unión para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008 y (CE) n.º 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 y (CE) n.º 1966/2006 (DO L 343 de 22.12.2009, p. 1).

²⁵³ Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365 de 31.12.1994, p. 10).

(7) Para concentrar los esfuerzos allí donde resultan más necesarios, la presente Directiva solo debe aplicarse a los productos de plástico de un solo uso que son los que se encuentran más frecuentemente en las playas de la Unión, *así como a los artes de pesca que contienen plástico y a los productos fabricados con plástico oxodegradable. Se calcula que los productos de plástico de un solo uso a los que se aplican las medidas contempladas en la presente Directiva* representan alrededor del 86 % de los plásticos de un solo uso que se encuentran en las playas de la Unión. *La presente Directiva no debe ser de aplicación a los recipientes para bebidas de vidrio y de metal, ya que no se cuentan entre los productos de plástico que se encuentran más frecuentemente en las playas de la Unión.*

(8) *Los microplásticos no entran directamente en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, aunque también contribuyen a la basura marina y, por tanto, la Unión debe adoptar un planteamiento global sobre ese problema. La Unión debe alentar a todos los productores a limitar estrictamente los microplásticos en sus fórmulas.*

(9) *La contaminación terrestre y la contaminación del suelo por grandes elementos de plástico y sus fragmentos o microplásticos derivados pueden ser significativas y ese plástico puede filtrarse al medio marino.*

(10) *La presente Directiva es una lex specialis con respecto a las Directivas 94/62/CE y 2008/98/CE. En caso de conflicto entre esas dos Directivas y la presente Directiva, esta última prevalecerá dentro de su ámbito de aplicación. Tal es el caso de las restricciones a la introducción en el mercado. Concretamente, en lo que respecta a las medidas de reducción del consumo, los requisitos aplicables a los productos, los requisitos en materia de marcado y la responsabilidad ampliada del productor, la presente Directiva complementa a las Directivas 94/62/CE y 2008/98/CE y la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁵⁴.*

²⁵⁴ *Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE (DO L 127 de 29.4.2014, p. 1).*

(11) Los productos de plástico de un solo uso pueden fabricarse a partir de una amplia gama de plásticos. Los plásticos se definen generalmente como materiales poliméricos a los que pueden haberse añadido aditivos. No obstante, esa definición incluiría determinados polímeros naturales. La presente Directiva no debe aplicarse a los polímeros naturales no modificados, *en el sentido de la definición de «sustancias no modificadas químicamente» que figura en el artículo 3, punto 40, del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo*²⁵⁵, ya que se producen de forma natural en el medio ambiente. Por consiguiente, a los efectos de la presente Directiva, debe adaptarse la definición de polímero del artículo 3, punto 5, del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 ■ y debe introducirse una definición aparte. Los plásticos fabricados con polímeros naturales modificados o a partir de sustancias de partida de origen biológico, fósiles o sintéticas no se producen de forma natural y, por tanto, deben ser objeto de la presente Directiva. La definición adaptada de plásticos debe, pues, incluir los artículos de caucho poliméricos y los plásticos de origen biológico y biodegradables, independientemente de si se han obtenido a partir de biomasa o están diseñados para biodegradarse con el tiempo. *Las pinturas, las tintas y los adhesivos* no deben ser objeto de la presente Directiva y, por tanto, esos materiales poliméricos no deben incluirse en la definición.

²⁵⁵ *Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n.º 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO L 396 de 30.12.2006, p. 1).*

(12) Para delimitar claramente el ámbito de aplicación de la presente Directiva, debe definirse el concepto de «producto de plástico de un solo uso». La definición debe excluir los productos de plástico concebidos, diseñados e introducidos en el mercado para completar en su período de vida múltiples circuitos o rotaciones al ser rellenos o reutilizados con el mismo fin para el que fueron concebidos. *Los productos de plástico de un solo uso suelen estar concebidos para utilizarlos una única vez o por un período corto de tiempo antes de desecharlos. Las toallitas prehumedecidas para el cuidado personal y el uso doméstico también deben entrar en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, mientras que las toallitas húmedas industriales deben quedar excluidas. Para aclarar con más detalle si un producto debe ser considerado un producto de plástico de un solo uso a los efectos de la presente Directiva, la Comisión debe elaborar directrices sobre los productos de plástico de un solo uso. A la vista de los criterios establecidos en la presente Directiva, los recipientes para alimentos considerados productos de plástico de un solo uso a efectos de la presente Directiva son los recipientes de comida rápida o envases de comida, bocadillos, emparedados o ensalada que contienen alimentos fríos o calientes o los recipientes para alimentos frescos o procesados que no requieren preparación posterior, como las frutas, las verduras o los postres. Algunos ejemplos de recipientes para alimentos que no son considerados productos de plástico de un solo uso a efectos de la presente Directiva son los recipientes que contienen alimentos desecados o vendidos fríos que requieren preparación posterior, recipientes que contienen porciones de alimentos mayores a las porciones individuales o recipientes con porciones individuales de alimentos vendidos en forma de varias unidades. Algunos ejemplos de recipientes para bebidas considerados productos de plástico de un solo uso son las botellas para bebidas o los envases compuestos para bebidas utilizados para la cerveza, el vino, el agua, los refrescos, los zumos y los néctares, las bebidas instantáneas o la leche, pero no los vasos para dichas bebidas, ya que estos forman parte de una categoría separada de productos de plástico de un solo uso a efectos de la presente Directiva. Puesto que no se cuentan entre los productos de plástico de un solo uso que se encuentran más frecuentemente en las playas de la Unión, los recipientes de bebidas de vidrio y de metal no deben ser objeto de la presente Directiva. No obstante, la Comisión en el*

contexto de la revisión de la presente Directiva, debe evaluar, entre otros aspectos, las tapas y tapones de plástico que se usan en recipientes de bebidas de vidrio y de metal.

(13) A los productos de plástico de un solo uso que son objeto de la presente Directiva deben aplicárseles una o varias medidas, dependiendo de distintos factores, tales como la disponibilidad de alternativas adecuadas y más sostenibles, la viabilidad de cambiar modelos de consumo y en la medida en que ya se les aplique la legislación vigente de la Unión.

(14) En el caso de algunos productos de plástico de un solo uso, aún no se dispone de alternativas adecuadas y más sostenibles, y se espera que aumente el consumo de la mayoría de ellos. Para invertir esa tendencia y promover los esfuerzos hacia soluciones más sostenibles, debe exigirse a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias, *por ejemplo establecer objetivos nacionales de reducción del consumo*, para lograr una reducción *ambiciosa y sostenida* del consumo de esos productos, sin comprometer la higiene de los alimentos, la seguridad alimentaria, las buenas prácticas de higiene, las prácticas correctas de fabricación, la información a los consumidores o los requisitos de trazabilidad establecidos en los Reglamentos (CE) n.º 178/2002²⁵⁶, (CE) n.º 852/2004²⁵⁷ y (CE) n.º 1935/2004²⁵⁸ del Parlamento Europeo y del Consejo y en otra legislación pertinente en materia de seguridad alimentaria, higiene y etiquetado. *Los Estados miembros deben tener el máximo nivel de ambición posible para esas medidas, que deben generar un giro sustancial en las tendencias de consumo crecientes y conducir a una reducción cuantitativa medible. Dichas medidas deben tener en cuenta el impacto de los productos a lo largo de su ciclo de vida, también cuando se encuentran en el medio marino, y deben respetar la jerarquía de residuos. Cuando los Estados miembros decidan aplicar esa*

²⁵⁶ Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

²⁵⁷ Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (DO L 139 de 30.4.2004, p. 1).

²⁵⁸ Reglamento (CE) n.º 1935/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre los materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos y por el que se derogan las Directivas 80/590/CEE y 89/109/CEE (DO L 338 de 13.11.2004, p. 4).

obligación mediante restricciones de mercado, deben velar por que las restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias. Los Estados miembros deben fomentar el uso de productos que sean aptos para usos múltiples y que, una vez convertidos en residuos, puedan prepararse para su reutilización y reciclado.

(15) En el caso de otros productos de plástico de un solo uso, ya se dispone de alternativas adecuadas y más sostenibles que, además, son asequibles. Para limitar los efectos negativos de tales productos de plástico de un solo uso en el medio ambiente, debe exigirse a los Estados miembros que prohíban su introducción en el mercado **■**. De ese modo, se fomentará la utilización de esas alternativas ya disponibles y más sostenibles y se impulsarán soluciones innovadoras hacia modelos de negocio más sostenibles, alternativas de reutilización y la sustitución de materiales. *Las restricciones de introducción en el mercado contempladas en la presente Directiva también deben aplicarse a los productos fabricados con plásticos oxodegradables, ya que ese tipo de plástico no se biodegrada correctamente y contribuye por tanto a la contaminación del medio ambiente con microplásticos, no es compostable, afecta negativamente al reciclado del plástico convencional y no ofrece beneficios medioambientales comprobados. Asimismo, habida cuenta de la enorme presencia de residuos de poliestireno expandido en el medio marino y de la disponibilidad de alternativas, también deben restringirse los recipientes para alimentos y de bebidas y los vasos para bebidas de un solo uso fabricados con poliestireno expandido.*

(16) Los filtros de productos del tabaco que contienen plástico son el segundo artículo de plástico de un solo uso que más se encuentra en las playas de la Unión. Es preciso reducir el enorme impacto medioambiental causado por los residuos ocasionados por el consumo de productos de tabaco con filtros que contienen plástico, que se desechan de manera incontrolada directamente en el medio ambiente. Se espera que la innovación y desarrollo de productos faciliten alternativas viables a los filtros que contienen plástico; y es preciso acelerar esa evolución. Los regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los productos del tabaco con filtros que contienen plástico deben también estimular la innovación que conduzca al desarrollo de alternativas sostenibles para los filtros de productos del tabaco que contienen plástico. Los Estados miembros deben promover medidas de varios tipos para reducir el vertido de basura dispersa procedente de los residuos ocasionados por el consumo de productos del tabaco con filtros que contienen plástico.

(17) Las tapas y tapones ■ de plástico utilizados en recipientes para bebidas de plástico son algunos de los artículos de plástico de un solo uso que más se encuentran en las playas de la Unión. Por consiguiente, los recipientes para bebidas que sean productos de plástico de un solo uso solo podrán introducirse en el mercado si cumplen unos requisitos específicos de diseño de productos que reduzcan significativamente la dispersión en el medio ambiente de tapas y tapones de plástico de esos recipientes. En el caso de los recipientes para bebidas que sean a la vez productos y envases de plástico de un solo uso, ese requisito se añade a los requisitos básicos sobre la composición y la naturaleza reutilizable y valorizable, en particular reciclable, de los envases enumerados en el anexo II de la Directiva 94/62/CE. Para facilitar el cumplimiento del requisito relativo al diseño de los productos y garantizar un funcionamiento correcto del mercado interior, es necesario desarrollar una norma armonizada que se adopte de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁵⁹, y cuyo cumplimiento debe permitir presuponer la conformidad con esos

²⁵⁹ Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre la normalización europea, por el que se modifican las Directivas 89/686/CEE y 93/15/CEE del Consejo y las Directivas 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE y 2009/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el

requisitos. *Por tanto, reviste la más alta prioridad el desarrollo oportuno de una norma armonizada para garantizar una aplicación efectiva de la presente Directiva.* Debe garantizarse un tiempo suficiente para la elaboración de la norma armonizada y para que los fabricantes puedan adaptar sus cadenas de producción en relación con la aplicación del requisito relativo al diseño de los productos. *Con el fin de garantizar el uso circular de los plásticos, es necesario promover la introducción en el mercado de los materiales reciclados. Procede, por consiguiente, introducir requisitos que impongan un contenido mínimo obligatorio de plástico reciclado en las botellas para bebidas.*

(18) Los productos de plástico deben fabricarse teniendo en cuenta todo su período de vida. El diseño de los productos de plástico siempre debe tener en cuenta las fases de producción y de uso y la posibilidad de reutilización y de reciclado del producto. En el contexto de la revisión que se ha de llevar a cabo con arreglo al artículo 9, apartado 5, de la Directiva 94/62/CE, la Comisión debe tener en cuenta las propiedades respectivas de los distintos materiales de los envases, incluidos los materiales compuestos, sobre la base de evaluaciones del ciclo de vida, abordando en particular la prevención de residuos y el diseño para la circularidad.

(19) Debe evitarse la presencia de sustancias químicas peligrosas en compresas, tampones y aplicadores de tampones en aras de la salud de las mujeres. En el marco del proceso de restricciones conforme al Reglamento (CE) n.º 1907/2006, conviene que la Comisión evalúe restricciones adicionales en relación con esas sustancias.

que se deroga la Decisión 87/95/CEE del Consejo y la Decisión n.º 1673/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 316 de 14.11.2012, p. 12).

(20) Algunos productos de plástico de un solo uso acaban en el medio ambiente como consecuencia de una eliminación inadecuada por el sistema de alcantarillado u otros tipos inapropiados de liberación en el medio ambiente. ***Además, la eliminación a través del sistema de alcantarillado puede provocar daños económicos importantes en las redes de alcantarillado, al obstruir las bombas y bloquear las tuberías. Frecuentemente hay una falta de información sobre las características materiales de esos productos o sobre los medios de eliminación adecuado de los residuos.*** Por consiguiente, los productos de plástico de un solo uso que suelen eliminarse con frecuencia por el sistema de alcantarillado o por otros medios inadecuados deben estar sujetos a unos requisitos de marcado. El marcado debe informar a los consumidores sobre las opciones adecuadas de ***gestión*** de residuos ***para el producto*** o de los ***medios*** de eliminación que deben evitarse ***para dicho producto*** en consonancia con la jerarquía de residuos, y sobre la ***presencia de plásticos en el producto, así como los impactos negativos para el medio ambiente resultantes del vertido de basura dispersa u otros medios inadecuados de eliminación del producto.*** El ***mercado debe fijarse en el paquete del producto de plástico o directamente en el propio producto, según proceda.*** La Comisión debe estar facultada para establecer ***especificaciones*** armonizadas para el mercado y, al hacerlo, debe, en su caso, poner a prueba la percepción del mercado propuesto entre grupos representativos de consumidores para asegurarse de que es eficaz y fácilmente comprensible. ***Los requisitos de marcado ya se aplican a los artes de pesca en virtud del Reglamento (CE) n.º 1224/2009.***

(21) Por lo que se refiere a los productos de plástico de un solo uso para los que no se disponga todavía de alternativas adecuadas y más sostenibles, los Estados miembros, de conformidad con el principio de que quien contamina paga, deben introducir también regímenes de responsabilidad ampliada del productor para sufragar los gastos *necesarios* de la gestión de los residuos y de la limpieza de los vertidos de basura dispersa, así como los costes de las medidas de concienciación para prevenir y reducir esos vertidos. *Esos costes no deben ser superiores a los costes necesarios para la prestación de dichos servicios de manera económicamente eficiente y deben ser determinados de forma transparente entre los interesados.*

(22) La Directiva 2008/98/CE establece requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor. Esos requisitos deben aplicarse a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos en la presente Directiva, *con independencia de si su modo de aplicación es mediante un acto legislativo o mediante acuerdos con arreglo a la presente Directiva. La pertinencia de algunos de los requisitos depende de las características del producto. No se exige la recogida separada para garantizar un tratamiento adecuado en línea con la jerarquía de los residuos para los productos del tabaco con filtros que contienen plástico, las toallitas húmedas y los globos. Por tanto, no debe ser obligatoria la recogida separada para esos productos.* La presente Directiva ■ debe establecer requisitos en materia de responsabilidad ampliada del productor adicionales a aquellos que figuran en la Directiva 2008/98/CE, por ejemplo el de que los fabricantes de determinados productos de plástico de un solo uso sufraguen los costes de la limpieza de los vertidos de basura. *Debe ser igualmente posible cubrir los costes del establecimiento de la infraestructura específica de la recogida de los residuos posteriores al consumo de productos del tabaco, como los recipientes apropiados para esos residuos en lugares donde habitualmente se concentra su vertido. La metodología de cálculo para los costes de la limpieza de vertidos de basura dispersa debe tener en cuenta consideraciones de proporcionalidad. Para reducir al mínimo los costes administrativos, los Estados miembros deben poder determinar las contribuciones financieras de los costes de limpieza de los vertidos de basura dispersa estableciendo cantidades plurianuales fijas adecuadas.*

(23) El gran porcentaje de plásticos procedentes de artes de pesca desechados, **incluidos los artes de pesca abandonados y perdidos**, presentes en la basura marina pone de manifiesto que los requisitos jurídicos existentes establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 y en las Directivas 2000/59/CE y 2008/98/CE no ofrecen incentivos suficientes para devolver esos artes de pesca a tierra para su recogida y tratamiento. El sistema de tarifas indirectas establecido en virtud de la Directiva (UE) 2019/... del Parlamento Europeo y del Consejo²⁶⁰⁺ **establece un sistema para eliminar** el incentivo que hace que los buques descarguen sus residuos en el mar y garantiza el derecho de entregarlos. Ese sistema, sin embargo, debe completarse con otros incentivos financieros adicionales para que los pescadores devuelvan a tierra sus residuos de artes de pesca y se evite el posible aumento de la tarifa indirecta que deben abonar por los residuos. Como los componentes de plástico de los artes de pesca tienen un alto potencial de reciclado, los Estados miembros, de conformidad con el principio de que quien contamina paga, deben introducir la responsabilidad ampliada del productor por los artes de pesca **y los componentes** de los artes de pesca que contienen plástico a fin de **proceder a** la recogida separada de los residuos de artes de pesca y financiar su buena gestión medioambiental, en particular su reciclado.

(24) En el marco de la responsabilidad ampliada del productor en lo que se refiere a los artes de pesca que contienen plástico, los Estados miembros deben vigilar y evaluar los artes de pesca que contienen plástico en consonancia con las obligaciones de información establecidas en la presente Directiva.

²⁶⁰ Directiva (UE) 2019/... del Parlamento Europeo y del Consejo, de..., relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos de los buques, por la que se modifica la Directiva 2010/65/UE y se deroga la Directiva 2000/59/CE (DO...).

⁺ DO: Insértese en el texto el número de la Directiva que figura en el documento PE-CONS 85/18 [2018/0012 (COD)] e insértese el número, la fecha y la referencia de publicación del DO de dicha Directiva en la nota a pie de página.

(25) Aunque toda la basura marina que contiene plástico supone un riesgo para el medio ambiente y la salud humana y debe hacerse frente a ese problema, es preciso tener en cuenta también la cuestión de la proporcionalidad. Por consiguiente, no debe considerarse a los pescadores y a los fabricantes artesanos de artes de pesca que contienen plástico *como productores y responsables del cumplimiento de las obligaciones del productor relativas a la responsabilidad ampliada del productor*.

(26) *Los incentivos económicos y de otro tipo para impulsar opciones sostenibles por parte de los consumidores y promover un comportamiento responsable de estos pueden ser un instrumento efectivo para el logro de los objetivos de la presente Directiva.*

(27) Las botellas para bebidas que son productos de plástico de un solo uso son uno de los artículos que se encuentran con más frecuencia entre la basura marina de las playas en la Unión. Esto se debe a la ineficacia de los sistemas de recogida separada y a la escasa participación de los consumidores en esos sistemas. Es necesario promover sistemas de recogida separada más eficientes. Por tanto, debe establecerse un objetivo mínimo de recogida separada aplicable a las botellas para bebidas que son productos de plástico de un solo uso. *Cuando la obligación de recoger residuos por separado exige que estos se separen por tipo y naturaleza, debe ser posible recoger juntos determinados tipos de residuos, siempre que esto no impida un reciclado de alta calidad, en consonancia con la jerarquía de residuos con arreglo al artículo 10, apartado 2 y apartado 3, letra a), de la Directiva 2008/98/CE. El establecimiento de un objetivo de recogida separada debe basarse en la cantidad de botellas para bebidas de plástico de un solo uso comercializadas en un Estado miembro, o de manera alternativa, en la cantidad residuos de botellas para bebidas de plástico de un solo uso que se generen en un Estado miembro. El cálculo del peso de los residuos generados en un Estado miembro debe tener en cuenta todos los residuos de botellas para bebidas de plástico de un solo uso generados, incluidas las que se convierten en basura dispersa en lugar de recogerse en los sistemas de recogida de residuos.* Los Estados miembros deben tener la posibilidad de alcanzar ese objetivo mínimo estableciendo objetivos de recogida separada para las botellas para bebidas que son productos de plástico de un solo uso en el marco de los regímenes de responsabilidad

ampliada del productor, estableciendo sistemas de depósito, devolución y retorno o cualquier otra medida que consideren adecuada. Ello va a tener un impacto positivo directo sobre el índice de recogida, la calidad del material recogido y de los materiales reciclados, ofreciendo oportunidades a las empresas de reciclado y al mercado de materiales reciclados. Va a sostener *el logro de objetivos de reciclado para los residuos de envases que figuran en la Directiva 94/62/CE*.

(28) Para prevenir los vertidos de basura dispersa y otros medios inadecuados de eliminación de residuos que generen basura marina que contenga plástico, es necesario que los consumidores y otros usuarios estén correctamente informados sobre la disponibilidad de alternativas reutilizables y sistemas de reutilización, sobre las opciones disponibles de *gestión* de residuos más apropiadas o sobre las opciones de eliminación de residuos que deben evitarse, sobre las mejores prácticas para una *gestión correcta* de residuos y sobre el impacto ambiental de las malas prácticas de eliminación, así como sobre el contenido de plástico de determinados productos de plástico de un solo uso y artes de pesca, y el impacto de la eliminación inadecuada de residuos en la red de alcantarillado. Por lo tanto, debe exigirse a los Estados miembros que adopten medidas de concienciación para garantizar que dicha información se comunique a los consumidores y otros usuarios. La información no debe tener ningún contenido promocional que fomente el uso de los productos de plástico de un solo uso. Los Estados miembros deben tener la posibilidad de elegir las medidas más adecuadas en función de la naturaleza del producto o de su uso. Los fabricantes de productos de plástico de un solo uso y de artes de pesca que contienen plástico deben sufragar los costes de las medidas de concienciación como parte de sus obligaciones en el marco de la responsabilidad ampliada del productor.

(29) *El objetivo de la presente Directiva es proteger el medio ambiente y la salud humana.* Como ha declarado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, resulta incompatible con el carácter vinculante que el artículo 288, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce a una directiva excluir, en principio, que una obligación que esta imponga pueda ser invocada por las personas afectadas. Esta consideración se aplica en particular respecto a una directiva cuyo *objetivo sea prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente acuático.*

(30) *Es importante vigilar los niveles de basura marina en la Unión para evaluar la aplicación de la presente Directiva. De conformidad con la Directiva 2008/56/CE, los Estados miembros deben evaluar periódicamente las características y las cantidades de basura marina, incluida la de residuos plásticos. Dichos datos de vigilancia deben también comunicarse a la Comisión.*

(31) Los Estados miembros deben establecer el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción de las disposiciones nacionales adoptadas al amparo de la presente Directiva y deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Tales sanciones deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

(32) En virtud del apartado 22 del Acuerdo Interinstitucional de 13 de abril de 2016 sobre la mejora de la legislación²⁶¹, la Comisión debe llevar a cabo una evaluación de la presente Directiva. Esa evaluación debe basarse en la experiencia obtenida, en los datos recogidos en aplicación de la presente Directiva y en los datos recogidos en aplicación de las Directivas 2008/56/CE y 2008/98/CE. La evaluación debe proporcionar la base para un examen de posibles nuevas medidas, *incluido el establecimiento de objetivos de reducción a escala de la Unión para 2030 y los años posteriores*, y para determinar si, a la vista de la vigilancia de la basura marina en la Unión, conviene revisar el anexo donde se enumeran los productos de plástico de un solo uso *y si puede ampliarse el ámbito de aplicación de la presente Directiva a otros productos de un solo uso.*

²⁶¹ DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

(33) A fin de garantizar condiciones uniformes de ejecución de la presente Directiva, deben conferirse a la Comisión competencias de ejecución en lo que respecta a la metodología para el cálculo y la verificación del consumo anual de los productos de plástico de un solo uso para los que se hayan establecido objetivos de reducción del consumo, a las normas para el cálculo y la verificación del logro de los objetivos sobre el contenido reciclado mínimo de las botellas para bebidas de plástico de un solo uso, a las especificaciones para el marcado que debe colocarse en determinados productos de plástico de un solo uso, a ***la metodología para el cálculo y verificación del logro de los objetivos de recogida de productos de plástico de un solo uso para los que se hayan establecido objetivos de recogida separada*** y al formato de la comunicación de datos e información sobre la aplicación de la presente Directiva. Dichas competencias deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁶².

(34) Procede permitir a los Estados miembros que opten por aplicar determinadas disposiciones de la presente Directiva mediante acuerdos entre las autoridades competentes y los sectores económicos interesados, siempre que se cumplan determinados requisitos específicos.

²⁶² Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

(35) Combatir los vertidos de basura constituye un esfuerzo compartido entre las autoridades competentes, los productores y los consumidores. Las autoridades públicas, incluidas las instituciones de la Unión, deben dar ejemplo.

(36) Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, prevenir y reducir el impacto sobre el medio ambiente y *la salud humana* de determinados productos de plástico de un solo uso, de productos fabricados con plásticos oxodegradables y de los artes de pesca que contienen plástico, y promover la transición hacia una economía circular, incluido el fomento de modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles, contribuyendo así al funcionamiento eficiente del mercado interior, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros sino que, debido a la dimensión y los efectos de la acción, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

Objetivos

Los objetivos de la presente Directiva son prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático, y en la salud humana, así como fomentar la transición a una economía circular con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y *sostenibles*, contribuyendo así también al funcionamiento eficiente del mercado interior.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. La presente Directiva se aplica a los productos de plástico de un solo uso enumerados en el anexo, *a los productos fabricados con plástico oxodegradable* y a los artes de pesca que contienen plástico.

2. *Cuando la presente Directiva entre en conflicto con las Directivas 94/62/CE o 2008/98/CE, prevalecerá la presente Directiva.*

Artículo 3

Definiciones

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) «plástico»: un material compuesto por un polímero tal como se define en el artículo 3, punto 5, del Reglamento (CE) n.º 1907/2006, al que pueden haberse añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con la excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente;
- 2) «producto de plástico de un solo uso»: un producto fabricado total o parcialmente con plástico y que no ha sido concebido, diseñado o introducido en el mercado para completar, dentro de su período de vida, múltiples circuitos o rotaciones mediante su devolución a un productor para ser rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido;

- 3) «**plástico oxodegradable**»: *materiales plásticos que incluyen aditivos los cuales, mediante oxidación, provocan la fragmentación del material plástico en microfragmentos o su descomposición química;*
- 4) «arte de pesca»: todo artículo o componente de un equipo que se utiliza en la pesca o la acuicultura para atraer, capturar, **o criar** recursos biológicos marinos o que flota en la superficie del mar y se despliega con el objetivo de atraer, capturar **o criar** tales recursos biológicos marinos;
- 5) «residuo de artes de pesca»: cualquier arte de pesca que se ajuste a la definición de residuo contenida en el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98/CE, incluidos todos los componentes separados, sustancias o materiales que formaban parte del arte de pesca o estaban unidos a él cuando se desechó, **también en caso de abandono o extravío;**
- 6) «introducción en el mercado»: primera comercialización de un producto en el mercado **de un Estado miembro;**
- 7) «comercialización»: todo suministro de un producto para su distribución, consumo o utilización en el mercado de un **Estado miembro** en el transcurso de una actividad comercial, ya sea previo pago o a título gratuito;
- 8) «norma armonizada»; una norma armonizada con arreglo a la definición del artículo 2, punto 1, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1025/2012;
- 9) «residuo»: un residuo según la definición del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98/CE;
- 10) «régimen de responsabilidad ampliada del productor»: un régimen de responsabilidad ampliada del productor tal como se define en el artículo 3, punto 21, de la Directiva 2008/98/CE;

11) «productor»:

i) toda persona física o jurídica *establecida en un Estado miembro que, a título profesional, fabrica, llena, vende o importa*, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluso mediante contratos a distancia tal como se definen en el artículo 2, punto 7, de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁶³, e introduce en el mercado *de dicho Estado miembro*, productos de plástico de un solo uso, *productos de plástico de un solo uso llenos o artes de pesca que contienen plástico*, que no sean personas que realizan actividades pesqueras, tal como se definen en el artículo 4, punto 28, del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁶⁴, o

ii) *toda persona física o jurídica establecida en un Estado miembro o en un tercer país que, a título profesional, vende en otro Estado miembro directamente a hogares particulares u otros usuarios distintos de los hogares particulares de otro Estado miembro, mediante contratos a distancia tal como se definen en el artículo 2, punto 7, de la Directiva 2011/83/UE, productos de plástico de un solo uso, productos de plástico de un solo uso llenos o artes de pesca que contienen plástico, que no sean personas que realizan actividades pesqueras, tal como se definen en el artículo 4, punto 28, del Reglamento (UE) n.º 1380/2013;*

²⁶³ Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

²⁶⁴ Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO L 354 de 28.12.2013, p. 22).

12) «recogida»: la recogida tal como se define en el artículo 3, punto 10, de la Directiva 2008/98/CE;

13) «recogida separada»: la recogida separada tal como se define en el artículo 3, punto 11, de la Directiva 2008/98/CE;

14) «tratamiento»: un tratamiento tal como se define en el artículo 3, punto 14, de la Directiva 2008/98/CE;

15) «envase»: un envase tal como se define en el artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62/CE;

16) «plástico biodegradable»: un plástico capaz de sufrir descomposición física o biológica, de modo que, en último término, se descompone en dióxido de carbono (CO₂), biomasa y agua, y que, conforme a las normas europeas en materia de envases, es valorizable mediante compostaje y digestión anaerobia;

17) «instalaciones portuarias receptoras»: las instalaciones portuarias receptoras tal como se define en el artículo 2, letra e), de la Directiva 2000/59/CE;

18) «productos del tabaco»: los productos del tabaco tal como se definen en el artículo 2, punto 4, de la Directiva 2014/40/UE.

Artículo 4

Reducción del consumo

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para lograr ***una reducción ambiciosa y sostenida del consumo de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo, en consonancia con los objetivos globales de la política de residuos de la Unión, en especial la prevención de residuos, con el fin de invertir de manera significativa las tendencias de consumo creciente. De aquí a 2026, dichas medidas tendrán que lograr una reducción cuantitativa medible*** del consumo de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo en el territorio ***de los Estados miembros, en comparación con 2022.***

A más tardar el... [dos años después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva], ***los Estados miembros prepararán una descripción de todas las***

medidas que hayan adoptado de conformidad con el párrafo primero, la comunicarán a la Comisión y la pondrán a disposición del público. Los Estados miembros integrarán las medidas contenidas en dicha descripción en los planes o programas contemplados en el artículo 11 con ocasión de la primera actualización ulterior de dichos planes o programas, de conformidad con los correspondientes actos legislativos de la Unión por los que se rigen dichos planes o programas, o en cualquier otro programa elaborado específicamente para dicho fin.

Las medidas podrán incluir objetivos nacionales de reducción del consumo, medidas que garanticen que se ofrecen alternativas reutilizables a los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo al consumidor final en el punto de venta, instrumentos económicos que garanticen, por ejemplo, que no se ofrecen al consumidor final esos productos de plástico de un solo uso de forma gratuita en el punto de venta, y *los acuerdos a que se refiere el artículo 17, apartado 3. Los Estados miembros podrán imponer restricciones a la comercialización como excepción a lo dispuesto en el artículo 18 de la Directiva 94/62/CE con el fin de prevenir que dichos productos se conviertan en basura dispersa y para que sean sustituidos por alternativas que sean reutilizables o que no contengan plástico.* Esas medidas podrán variar en función del impacto medioambiental de dichos productos de plástico de un solo uso a lo largo de su ciclo de vida, incluyendo cuando se conviertan en basura dispersa.

Las medidas adoptadas en virtud del presente apartado serán proporcionadas y no discriminatorias. Los Estados miembros notificarán a la Comisión dichas medidas de conformidad con la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁶⁵, cuando dicha Directiva así lo disponga.

²⁶⁵ Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 241 de 17.9.2015, p. 1).

A efectos de lo dispuesto en el párrafo primero del presente apartado, cada Estado miembro efectuará el seguimiento de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo introducidos en el mercado así como de las medidas de reducción adoptadas, e informará a la Comisión de los avances realizados, de conformidad con el apartado 2 del presente artículo y con el artículo 13, apartado 1, con el fin de establecer objetivos cuantitativos vinculantes a escala de la Unión para la reducción del consumo.

2. *A más tardar el... [dieciocho meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva],* la Comisión adoptará un acto de ejecución que establezca la metodología para el cálculo y la verificación de la reducción *ambiciosa y sostenida* del consumo de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo. Ese acto de ejecución se adoptará de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 16, apartado 2.

Artículo 5

Restricciones a la introducción en el mercado

Los Estados miembros prohibirán la introducción en el mercado de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte B del anexo *y de los productos fabricados con plástico oxodegradable.*

Artículo 6

Requisitos aplicables a los productos

1. Los Estados miembros velarán por que los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte C del anexo que tengan tapas y tapones ■ de plástico solo puedan introducirse en el mercado si las tapas y los tapones permanecen unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto.

2. A los efectos del presente artículo, las tapas y tapones de metal con sellos de plástico no se considerarán de plástico.

3. *A más tardar el... [tres meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva],* la Comisión solicitará a los organismos europeos de normalización que elaboren normas armonizadas en relación con el requisito a que se

refiere el apartado 1. *Dichas normas atenderán especialmente la necesidad de garantizar la resistencia, fiabilidad y seguridad necesarias de los sistemas de cierre de los recipientes para bebidas, incluidos los destinados a las bebidas gaseosas.*

4. A partir de la fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de las *referencias a* las normas armonizadas contempladas en el apartado 3, los productos de plástico de un solo uso a que se refiere el apartado 1 que sean conformes con esas normas o con partes de ellas se considerarán conformes con el requisito establecido en el apartado 1.

5. *En lo que se refiere a las botellas para bebidas enumeradas en la parte F del anexo, cada Estado miembro velará por que:*

a) *a partir de 2025, las botellas para bebidas enumeradas en la parte F del anexo cuyo principal componente en la fabricación sea el tereftalato de polietileno («botellas PET») contengan al menos un 25 % de plástico reciclado, calculado como una media de todas las botellas PET introducidas en el mercado dentro de su territorio; y*

b) *a partir de 2030, las botellas para bebidas enumeradas en la parte F del anexo contengan al menos un 30 % de plástico reciclado, calculado como una media de todas esas botellas para bebidas introducidas en el mercado dentro de su territorio.*

A más tardar el 1 de enero de 2022, la Comisión adoptará actos de ejecución que establezcan las normas para el cálculo y la verificación de los objetivos fijados en el párrafo primero del presente apartado. Esos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 16, apartado 2.

Artículo 7

Requisitos de marcado

1. Los Estados miembros velarán por que cada uno de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte D del anexo introducido en el mercado lleve, *en su envase o en el propio producto*, una marca bien visible, claramente legible e indeleble que informe a los consumidores sobre **■** los siguientes aspectos:

a) las opciones adecuadas de *gestión* de los residuos del producto o los medios de eliminación de los residuos que deben evitarse para ese producto, *en consonancia con la jerarquía de residuos*; y

b) la *presencia de plásticos en el producto y el consiguiente impacto medioambiental negativo* de los vertidos de basura dispersa o de los medios inadecuados de eliminación de residuos del producto en el medio ambiente.

■

La Comisión establecerá las especificaciones de marcado armonizadas de conformidad con el apartado 2.

2. *A más tardar el... [doce meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva], la Comisión adoptará un acto de ejecución que establezca las especificaciones armonizadas relativas al marcado a que se refiere el apartado 1 según las cuales:*

a) *el marcado de los productos de plástico de un solo uso enumerados en los puntos 1, 2 y 3 de la parte D del anexo deberá colocarse en el envase primario y en el envase colectivo de dichos productos. Cuando en el punto de venta estén agrupadas varias unidades de venta, cada unidad de venta deberá llevar un marcado en su envase. Los envases cuya superficie sea inferior a 10 cm² no requerirán marcado;*

b) *el marcado de los productos de plástico de un solo uso enumerados en el punto 4 de la parte D del anexo deberá colocarse en el propio producto; y*

c) se tomarán en consideración los enfoques sectoriales voluntarios existentes y se prestará especial atención a la necesidad de evitar que la información induzca a los consumidores a error.

Dicho acto de ejecución se adoptará de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 16, apartado 2.

3. Las disposiciones del presente artículo relativas a los productos del tabaco se suman a las previstas en la Directiva 2014/40/UE.

Artículo 8

Responsabilidad ampliada del productor

1. Los Estados miembros velarán por que se establezcan regímenes de responsabilidad ampliada del productor en relación con todos los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte E del anexo que se hayan introducido en el mercado *del Estado miembro*, de conformidad con *los artículos 8 y 8 bis de la Directiva 2008/98/CE*.

2. ■ Los Estados miembros velarán por que los productores de productos de plástico de un solo uso enumerados en *la sección I de la parte E del anexo de la presente Directiva* sufragen los costes *con arreglo a lo dispuesto en materia de responsabilidad ampliada del productor en las Directivas 2008/98/CE y 94/62/CE y, en la medida en que no estén ya incluidos, sufragarán los costes siguientes:*

■
a) los costes de las medidas de concienciación a que se refiere el artículo 10 de la presente Directiva en relación con esos productos;

b) los costes de la recogida de los residuos de los productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluida la infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de los residuos; y

c) los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos y su posterior transporte y tratamiento.

3. *Los Estados miembros velarán por que los productores de productos de plástico de un solo uso enumerados en las secciones II y III de la parte E del anexo sufraguen al menos los costes siguientes:*

a) *los costes de las medidas de concienciación a que se refiere el artículo 10 en relación con esos productos;*

b) *los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos y su posterior transporte y tratamiento; y*

c) *los costes de la recogida de datos y de la información con arreglo al artículo 8 bis, apartado 1, letra c) de la Directiva 2008/98/CE.*

En relación con los productos de plástico de un solo uso enumerados en la sección III de la parte E del anexo de la presente Directiva, los Estados miembros velarán por que los productores corran, además, con los costes de la recogida de los residuos de dichos productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluidos la infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de los residuos. Los costes podrán incluir el establecimiento de infraestructura específica para la recogida de los residuos de dichos productos, como recipientes apropiados para residuos en lugares donde habitualmente se concentra el vertido de basura dispersa de estos residuos.

4. *Esos costes que deben sufragarse, contemplados en los apartados 2 y 3, no serán superiores a los costes necesarios para la prestación de los servicios allí referidos de manera económicamente eficiente, y serán determinados de forma transparente entre los agentes implicados. Los costes generados por la limpieza de los vertidos de basura dispersa se limitarán a actividades emprendidas regularmente por las autoridades públicas o en su nombre. La metodología de cálculo se desarrollará de tal modo que los costes de limpieza de los vertidos de basura dispersa puedan establecerse de forma proporcionada. Para reducir al mínimo los costes administrativos, los Estados miembros podrán determinar las contribuciones financieras para los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa mediante el establecimiento de cantidades fijas plurianuales adecuadas.*

La Comisión, en consulta con los Estados miembros, publicará directrices para los criterios relativos al coste de la limpieza de los vertidos de basura dispersa contemplados en los apartados 2 y 3.

5. *Los Estados miembros definirán de forma clara las funciones y las responsabilidades de todos los correspondientes agentes implicados.*

En relación con los envases, dichas funciones y responsabilidades se definirán en consonancia con la Directiva 94/62/CE.

6. *Cada uno de los Estados miembros permitirá a los productores que estén establecidos en otro Estado miembro y que introduzcan productos en su mercado designar a una persona física o jurídica establecida en su territorio como representante autorizado a efectos del cumplimiento de las obligaciones del productor relacionadas con regímenes de responsabilidad ampliada del productor en su territorio.*

7. *Cada uno de los Estados miembros se asegurará de que los productores establecidos en su territorio, que vendan productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte E del anexo y artes de pesca que contengan plástico en otro Estado miembro en el que no estén establecidos, designen un representante autorizado en dicho Estado miembro. El representante autorizado será la persona responsable del cumplimiento de las obligaciones de dicho productor, con arreglo a la presente Directiva, en el territorio de dicho otro Estado miembro.*

8. Los Estados miembros velarán por que se establezcan regímenes de responsabilidad ampliada del productor en relación con los artes de pesca que contienen plástico que se hayan introducido en el mercado *del Estado miembro*, de conformidad con *los artículos 8 y 8 bis de* la Directiva 2008/98/CE.

Los Estados miembros que tengan aguas marinas tal como se definen en el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/56/CE establecerán un índice de recogida mínimo anual nacional de residuos de artes de pesca que contengan plástico para su reciclado.

Los Estados miembros realizarán un seguimiento de los artes de pesca que contengan plástico y se hayan introducido en su mercado, así como de los residuos de artes de pesca que contengan plástico que se hayan recogido e informarán a la Comisión con arreglo al artículo 13, apartado 1, de la presente Directiva, con vistas a la fijación de objetivos de recogida cuantitativos vinculantes a escala de la Unión.

9. En cuanto a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos de conformidad con el apartado 8 del presente artículo, los Estados miembros velarán por que los productores de los artes de pesca que contienen plástico sufraguen los gastos de la recogida *separada* de los residuos de artes de pesca que contengan plástico que hayan sido entregados a instalaciones portuarias receptoras adecuadas, de conformidad con la Directiva (UE) 2019/...⁺, o a otros sistemas equivalentes de recogida que queden fuera del ámbito de aplicación de dicha Directiva, y los costes de su posterior transporte y tratamiento. Los productores también sufragarán los costes de las medidas de concienciación contempladas en el artículo 10 en lo que respecta a los artes de pesca que contienen plástico.

Los requisitos establecidos en el presente apartado completan los requisitos aplicables a los residuos procedentes de buques pesqueros en virtud del Derecho de la Unión sobre instalaciones portuarias receptoras.

Sin perjuicio de las medidas técnicas contempladas en el Reglamento (CE) n.º 850/98 del Consejo²⁶⁶, la Comisión solicitará a los organismos europeos de normalización que elaboren normas armonizadas en relación con el diseño circular de los artes de pesca al objeto de fomentar que se preparen para la reutilización y facilitar el reciclado al final de su vida útil.

⁺ DO: Insértese el número de la Directiva que figura en el documento PE-CONS 85/18 (2018/0012 (COD)).

²⁶⁶ *Reglamento (CE) n.º 850/98 del Consejo, de 30 de marzo de 1998, para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos (DO L 125 de 27.4.1998, p. 1).*

Artículo 9

Recogida separada

I. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar una recogida por separado, *para su reciclado*:

a) a más tardar en 2025, de una cantidad de residuos de los *productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte F del anexo equivalente al 77 % en peso de tales productos de plástico de un solo uso introducidos en el mercado en un año determinado*;

b) a más tardar en 2029, de una cantidad de residuos de los *productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte F del anexo equivalente al 90 % en peso de tales productos de plástico de un solo uso introducidos en el mercado en un año determinado*.

Los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte F del anexo *introducidos en el mercado de un Estado miembro podrán considerarse equivalentes a la cantidad de residuos generados procedentes de tales productos, incluidos los vertidos de basura dispersa, en el mismo año en dicho Estado miembro*.

Para alcanzar ese objetivo, los Estados miembros podrán, entre otras cosas:

a) establecer sistemas de depósito y devolución;

b) establecer objetivos de recogida separada para los regímenes pertinentes de responsabilidad ampliada del productor.

El párrafo primero se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 3, letra a), de la Directiva 2008/98/CE.

2. *La Comisión facilitará el intercambio de información y mejores prácticas entre los Estados miembros sobre las medidas oportunas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el apartado 1, en particular, en materia de sistemas de depósito y devolución. La Comisión publicará los resultados de dicho intercambio de información y mejores prácticas.*

3. *A más tardar el... [doce meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva], la Comisión adoptará un acto de ejecución que establezca la metodología de cálculo y verificación de los objetivos de recogida separada a que se refiere el apartado 1 del presente artículo. Ese acto de ejecución se adoptará de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 16, apartado 2.*

Artículo 10

Medidas de concienciación

Los Estados miembros adoptarán *medidas para informar a los consumidores y para incentivar un comportamiento responsable de los consumidores, con el fin de reducir los vertidos de basura dispersa de los productos objeto de la presente Directiva*, y adoptarán medidas para informar a los consumidores de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte G del anexo y a los usuarios de artes de pesca que contienen plástico acerca de lo siguiente:

- a) *la disponibilidad de alternativas reutilizables*, los sistemas de reutilización y las opciones de gestión de residuos disponibles para esos productos de plástico de un solo uso y para los artes de pesca que contienen plástico, así como las mejores prácticas en materia de gestión racional de residuos aplicadas de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2008/98/CE;
- b) el impacto del vertido de basura dispersa y otras formas inadecuadas de eliminación de residuos de tales productos de plástico de un solo uso y de artes de pesca que contienen plástico en el medio ambiente, en particular en el medio marino, y
- c) *el impacto que tiene en el sistema de alcantarillado la eliminación inadecuada de los residuos de tales productos de plástico de un solo uso.*

Artículo 11

Coordinación de las medidas

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la presente Directiva, los Estados miembros se asegurarán de que las medidas adoptadas para transponer y aplicar la presente Directiva formen parte integrante de sus programas de medidas establecidos de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2008/56/CE en el caso de los Estados miembros que tengan aguas marinas, de los programas de medidas establecidos de conformidad con el artículo 11 de la Directiva 2000/60/CE, de los planes de gestión de residuos y programas de prevención de residuos establecidos de conformidad con los artículos 28 y 29 de la Directiva 2008/98/CE y de los planes de recepción y manipulación de residuos elaborados en virtud de la Directiva (UE) 2019/...⁺, así como de que dichas medidas sean coherentes con dichos programas y planes.

Las medidas que los Estados miembros adopten para transponer y aplicar lo dispuesto en los artículos 4 a 9 cumplirán la legislación alimentaria de la Unión para garantizar que la higiene de los alimentos y la seguridad alimentaria no se vean comprometidas. *Los Estados miembros fomentarán el uso de alternativas sostenibles al plástico de un solo uso cuando sea posible en el caso de los materiales destinados a entrar en contacto con alimentos.*



Artículo 12

Especificaciones y directrices sobre productos de plástico de un solo uso

A fin de determinar si un recipiente para alimentos ha de considerarse producto de plástico de un solo uso a los efectos de la presente Directiva, además de los criterios enumerados en el anexo en relación con los recipientes para alimentos, desempeñará un papel decisivo su tendencia a convertirse en basura dispersa, debido a su volumen o tamaño, en particular las porciones individuales.

⁺ DO: Insértese el número de la Directiva que figura en el documento PE-CONS 85/18 (2018/0012 (COD)).

A más tardar el... [un año después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva], la Comisión publicará directrices, en consulta con los Estados miembros, que incluirán ejemplos de lo que se ha de considerar productos de plástico de un solo uso a los efectos de la presente Directiva, según corresponda.

Artículo 13

Sistemas de información e informes

1. *Para cada año natural, los Estados miembros comunicarán a la Comisión lo siguiente:*

a) *los datos sobre los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo que se hayan introducido en el mercado del Estado miembro cada año, para demostrar la reducción del consumo de conformidad con el artículo 4, apartado 1;*

b) *información sobre las medidas adoptadas por el Estado miembro a efectos del artículo 4, apartado 1;*

■

c) *los datos sobre los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte F del anexo que se hayan recogido por separado en el Estado miembro cada año, para demostrar el cumplimiento de los objetivos de recogida separada de conformidad con el artículo 9, apartado 1;*

d) *los datos sobre los artes de pesca que contienen plástico introducidos en el mercado y sobre los residuos de artes de pesca recogidos en el Estado miembro cada año;*

e) *información sobre el contenido reciclado de las botellas para bebidas enumeradas en la parte F del anexo, para demostrar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 6, apartado 5, y*

f) *los datos sobre los residuos ocasionados por el consumo de productos de plástico de un solo uso enumerados en la sección III de la parte E del anexo que se hayan recogido de conformidad con el artículo 8, apartado 3.*

Los Estados miembros comunicarán dichos datos y la información por medios electrónicos en el plazo de dieciocho meses a partir del final del año de comunicación en el que se hayan recogido. Los datos y la información se comunicarán en el formato determinado por la Comisión de conformidad con el apartado 4 del presente artículo.

El primer período de comunicación será el año natural 2022, a excepción de las letras e) y f) del párrafo primero, para las cuales el primer período de comunicación será el año natural 2023.

2. Los datos y la información comunicados por los Estados miembros en virtud del presente artículo irán acompañados de un informe de control de calidad. Los datos y la información se comunicarán en el formato determinado por la Comisión de conformidad con el apartado 4.

3. La Comisión revisará los datos y la información comunicados de conformidad con el presente artículo y publicará un informe sobre los resultados de su revisión. El informe evaluará la organización de la recogida de datos e información, las fuentes de los datos y la información y la metodología empleada en los Estados miembros, así como la integridad, fiabilidad, puntualidad y coherencia de tales datos e información. La evaluación podrá incluir recomendaciones específicas de mejora. El informe se elaborará después de que los Estados miembros hayan efectuado la primera comunicación de los datos y la información y, posteriormente, en los intervalos previstos en el artículo 12, apartado 3 quater, de la Directiva 94/62/CE.

4. A más tardar el ... [dieciocho meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva], la Comisión adoptará actos de ejecución que establezcan el formato para la comunicación de los datos y la información conforme al apartado 1, letras a) y b), y al apartado 2 del presente artículo.

A más tardar el ... [doce meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva], la Comisión adoptará actos de ejecución que establezcan el formato para la comunicación de los datos conforme al apartado 1, letras c) y d), y al apartado 2 del presente artículo.

A más tardar el 1 de enero de 2022, la Comisión adoptará actos de ejecución que establezcan el formato para la comunicación de los datos y la información conforme al apartado 1, letras e) y f), y al apartado 2 del presente artículo.

Esos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 16, apartado 2. Se tendrá en cuenta el formato desarrollado de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 94/62/CE.

Artículo 14

Sanciones

Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción de las disposiciones nacionales adoptadas al amparo de la presente Directiva y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros, a más tardar el... [dos años después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva], comunicarán a la Comisión el régimen establecido y las medidas adoptadas, y le notificarán toda modificación posterior de estas.

Artículo 15

Evaluación y revisión

1. La Comisión realizará una evaluación de la presente Directiva a más tardar el... [ocho años después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva]. Dicha evaluación se basará en la información disponible con arreglo al artículo 13. Los Estados miembros facilitarán a la Comisión toda la información adicional necesaria para la evaluación y la elaboración del informe a que se refiere el apartado 2 del presente artículo.

2. La Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo un informe sobre los principales resultados de la evaluación llevada a cabo de conformidad con el apartado 1. *El informe irá acompañado, en su caso, de una propuesta legislativa. Dicha propuesta fijará, en su caso, objetivos cuantitativos vinculantes para la reducción del consumo y fijará índices vinculantes de recogida de residuos para los artes de pesca.*

3. *El informe incluirá:*

a) *una evaluación sobre la necesidad de revisar el anexo donde se enumeran los productos de plástico de un solo uso; entre otros, las tapas y tapones hechos de plástico que se usan en recipientes para bebidas de vidrio y de metal;*

b) *un estudio sobre la viabilidad de fijar índices vinculantes de recogida de residuos para los artes de pesca y objetivos cuantitativos vinculantes de la Unión para reducir el consumo, en particular, de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo, teniendo en cuenta los niveles de consumo y las reducciones que ya se han conseguido en los Estados miembros;*

c) *una evaluación sobre el cambio de los materiales empleados en los productos de plástico de un solo uso regulados por la presente Directiva, así como sobre los nuevos modelos de consumo y de negocio basados en las alternativas reutilizables; siempre que sea posible, se incluirá un análisis global del ciclo de vida para evaluar el impacto en el medio ambiente de dichos productos y sus alternativas, y*

d) *una evaluación del progreso científico y técnico en relación con criterios o una norma sobre la biodegradabilidad en el medio marino aplicables a los productos de plástico de un solo uso que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva y a sus productos de sustitución de un solo uso, que garanticen la descomposición total en dióxido de carbono (CO₂), biomasa y agua en un plazo suficientemente corto para que el plástico no sea nocivo para la vida marina y no conduzca a una acumulación de plástico en el medio ambiente.*

4. *En el marco de la evaluación efectuada según lo dispuesto en el apartado 1, la Comisión revisará las medidas adoptadas en virtud de la presente Directiva sobre los productos de plástico de un solo uso enumerados en la sección III de la parte E del anexo y presentará un informe sobre las principales conclusiones. El informe también contemplará opciones para adoptar medidas vinculantes con las que reducir los residuos ocasionados por el consumo de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la sección III de la parte E del anexo, especialmente, mediante la posibilidad de fijar índices vinculantes de recogida para dichos residuos*

ocasionados por el consumo . Si procede, el informe irá acompañado de una propuesta legislativa.

Artículo 16

Procedimiento de comité

1. La Comisión estará asistida por el comité establecido en virtud del artículo 39 de la Directiva 2008/98/CE. Dicho comité será un comité en el sentido del Reglamento (UE) n.º 182/2011.

2. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, se aplicará el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 182/2011.

Si el comité no emite un dictamen, la Comisión no adoptará el proyecto de acto de ejecución y se aplicará el artículo 5, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento (UE) n.º 182/2011.

Artículo 17

Transposición

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el... [*dos años después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva*]. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

No obstante, los Estados miembros aplicarán las medidas necesarias para dar cumplimiento: ■

- *al artículo 5, a partir del... [dos años después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva],*
- *al artículo 6, apartado 1, a partir del... [cinco años después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva],*
- *al artículo 7, apartado 1, a partir del... [dos años después de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva],*
- *al artículo 8, a más tardar el 31 de diciembre de 2024, pero, en relación con los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos antes del 4 de julio de 2018, y en relación con los productos de plástico de un solo uso enumerados en la sección III de la parte E del anexo, a más tardar el 5 de enero de 2023.*

Cuando los Estados miembros adopten las medidas contempladas en el presente apartado, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

3. *Siempre que se alcancen los objetivos de gestión de residuos establecidos en los artículos 4 y 8, los Estados miembros podrán transponer las disposiciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, y en el artículo 8, apartados 1 y 8, a excepción de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la sección III de la parte E del anexo, mediante acuerdos entre las autoridades competentes y los sectores económicos implicados.*

Dichos acuerdos deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) *los acuerdos tendrán fuerza ejecutiva;*

- b) los acuerdos deberán especificar objetivos y los plazos correspondientes;*
- c) los acuerdos se publicarán en el diario oficial nacional, o en un documento oficial igualmente accesible al público, y se transmitirán a la Comisión;*
- d) los resultados obtenidos en virtud de un acuerdo serán controlados periódicamente, se informará de ellos a las autoridades competentes y a la Comisión, y se pondrán a disposición del público en las condiciones recogidas en el propio acuerdo;*
- e) las autoridades competentes adoptarán medidas para que se examinen los progresos realizados en virtud de un acuerdo, y*
- f) en caso de incumplimiento de un acuerdo, los Estados miembros aplicarán las disposiciones pertinentes de la presente Directiva mediante medidas legislativas, reglamentarias o administrativas.*

Artículo 18

Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 19

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en, el

Por el Parlamento Europeo Por el Consejo

El Presidente El Presidente

ANEXO

Parte A

Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 4, sobre reducción del consumo

- 1) ***Vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones.***
- 2) Recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos ***que:***
 - a) ***están destinados al*** consumo inmediato **■**, *in situ* o para llevar;
 - b) ***normalmente se consumen en el propio recipiente, y***
 - c) ***están listos para el consumo*** sin ninguna otra preparación posterior, como ***cocinar, hervir o calentar,***

incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida ***u otros alimentos listos para su consumo inmediato***, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.

■

Parte B

Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 5, sobre restricciones a la introducción en el mercado

- 1) Bastoncillos de algodón, excepto ***si entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 90/385/CEE del Consejo²⁶⁷ o de la Directiva 93/42/CEE del Consejo²⁶⁸.***
- 2) Cubiertos (tenedores, cuchillos, cucharas, palillos).
- 3) Platos.

²⁶⁷ Directiva 90/385/CEE del Consejo, de 20 de junio de 1990, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los productos sanitarios implantables activos (DO L 189 de 20.7.1990, p. 17).

²⁶⁸ Directiva 93/42/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a los productos sanitarios (DO L 169 de 12.7.1993, p. 1).

4) Pajitas, excepto *si entran en el ámbito de aplicación de las Directivas 90/385/CEE o 93/42/CEE.*

5) Agitadores de bebidas.

6) Palitos destinados a sujetar e ir unidos a globos, con excepción de los globos para usos y aplicaciones industriales y profesionales que no se distribuyen a los consumidores, incluidos los mecanismos de esos palitos.

7) *Recipientes para alimentos, hechos de poliestireno expandido, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que:*

a) *están destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar;*

b) *normalmente se consumen en el propio recipiente, y*

c) *están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar,*

incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida u otros alimentos listos para su consumo inmediato, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.

8) *Los recipientes para bebidas hechos de poliestireno expandido, incluidos sus tapas y tapones.*

9) *Los vasos para bebidas hechos de poliestireno expandido, incluidos sus tapas y tapones.*

Parte C

Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 6, apartados 1 y 4, sobre *requisitos aplicables a los productos*

1) Recipientes para bebidas *de hasta tres litros de capacidad*, es decir, recipientes utilizados para contener líquidos, como las botellas para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, *y los envases compuestos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, pero no:*

- a) *los recipientes para bebidas de vidrio o de metal con tapas y tapones hechos de plástico;*
- b) *los recipientes para bebidas destinados y utilizados para alimentos para usos médicos especiales, tal como se definen en el artículo 2, letra g), del Reglamento (UE) n.º 609/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁶⁹, que estén en estado líquido.*

²⁶⁹ *Reglamento (UE) n.º 609/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad, los alimentos para usos médicos especiales y los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso y por el que se derogan la Directiva 92/52/CEE del Consejo, las Directivas 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE y 2006/141/CE de la Comisión, la Directiva 2009/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) n.º 41/2009 y (CE) n.º 953/2009 de la Comisión (DO L 181 de 29.6.2013, p. 35).*

Parte D

Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 7, sobre requisitos en materia de marcado

- 1) Compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones.
- 2) Toallitas húmedas, es decir, toallitas prehumedecidas para higiene personal y para usos domésticos ■ .

■

3) *Productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco.*

4) *Vasos para bebidas.*

Parte E

I. Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 8, *apartado 2*, sobre responsabilidad ampliada del productor

- 1) Recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos *que:*
 - a) *están destinados al* consumo inmediato ■ , *in situ* o para llevar;
 - b) *normalmente se consumen en el propio recipiente, y*
 - c) *están listos para el consumo* sin ninguna otra preparación posterior, como *cocinar, hervir o calentar,*

incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida *u otros alimentos listos para su consumo inmediato*, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.

2) Envases y envoltorios fabricados con un material flexible que contienen alimentos destinados a un consumo inmediato en el propio envoltorio o envase sin ninguna otra preparación posterior.

3) Recipientes para bebidas *de hasta tres litros de capacidad*, es decir, recipientes utilizados para contener líquidos, como las botellas para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, *y los envases compuestos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, pero no los recipientes para bebidas de vidrio o de metal con tapas y tapones hechos de plástico.*

4) Vasos para bebidas, *incluidos sus tapas y tapones.*

■

5) Bolsas de plástico ligeras, según la definición del artículo 3, punto 1 *quater*, de la Directiva 94/62/CE.

II. Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 8, apartado 3, sobre responsabilidad ampliada del productor

1) Toallitas húmedas, es decir, toallitas prehumedecidas para higiene personal y para usos domésticos ■ .

2) Globos, excepto los globos para usos y aplicaciones industriales y profesionales, que no se distribuyen a los consumidores.

■

III. Otros productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 8, apartado 3, sobre responsabilidad ampliada del productor

Productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco.

Parte F

Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 9, sobre recogida separada y al artículo 6, apartado 5, sobre requisitos del producto

Botellas para bebidas ***de hasta tres litros de capacidad, incluidos sus tapas y tapones, pero no:***

- a) las botellas para bebidas de vidrio o de metal con tapas y tapones hechos de plástico;***
- b) las botellas para bebidas destinadas y utilizadas para alimentos para usos médicos especiales, tal como se definen en el artículo 2, letra g), del Reglamento (UE) n.º 609/2013, que estén en estado líquido.***

Parte G

Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 10 sobre concienciación

- 1) Recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos ***que:***
 - a) estén destinados al consumo inmediato*** ■ ***, in situ o para llevar;***
 - b) normalmente se consumen en el propio recipiente, y***
 - c) están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar,***

incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida *u otros alimentos listos para su consumo inmediato*, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.

2) Envases y envoltorios y fabricados con un material flexible que contienen alimentos destinados a un consumo inmediato en el propio envase o envoltorio sin ninguna otra preparación posterior.

3) Recipientes para bebidas *de hasta tres litros de capacidad*, es decir, recipientes utilizados para contener líquidos, como las botellas para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, *y los envases de bebidas compuestos, incluidos sus tapas y tapones, pero no los recipientes para bebidas de vidrio o de metal con tapas y tapones hechos de plástico.*

4) Vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones.

5) Productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco.

6) Toallitas húmedas, es decir, toallitas prehumedecidas para higiene personal y para usos domésticos ■ .

7) Globos, excepto los globos para usos y aplicaciones industriales y profesionales, que no se distribuyen a los consumidores.

8) Bolsas de plástico ligeras, tal como se definen en el artículo 3, punto 1 *quater*, de la Directiva 94/62/CE.

9) Compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones.

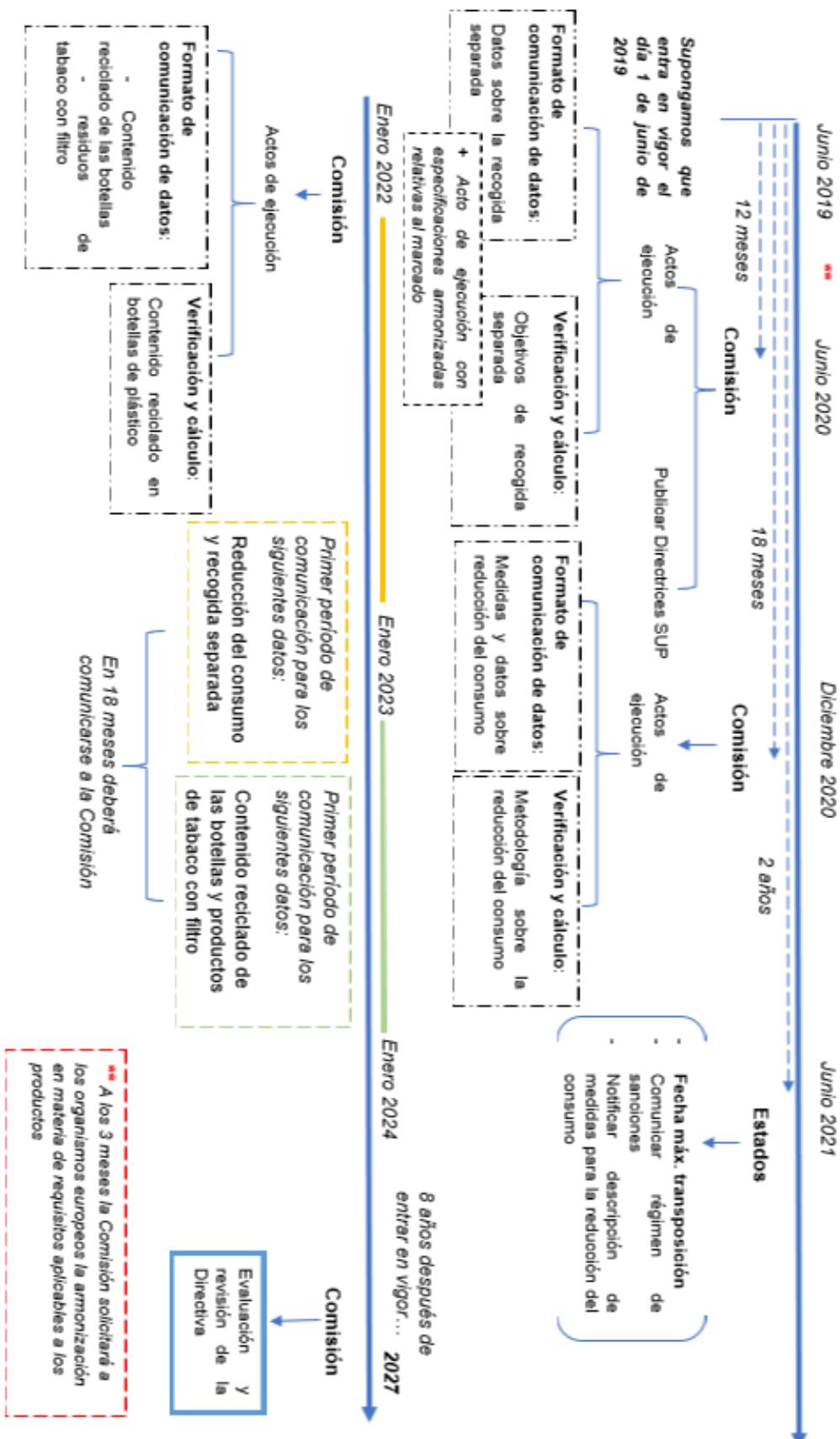
ANEXO 2: ESQUEMAS EXPLICATIVOS DE LA DIRECTIVA

1. Productos de plástico de un solo uso (SUP) y sus respectivas medidas

Alternativas disponibles	SUP (*)	Medidas aplicables
<p><u>Gran nivel de alternativas</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - (1) Cubtería (tenedores, cuchillos, cucharas, platos, palillos y pajitas) y agitadores de bebidas - (2) Bastoncillos de algodón - (3.1) Palillos de globos - (4.1) Recipientes para alimentos de poliestireno expandido - (5.1) Recipientes para bebidas de poliestireno expandido - (6.1) Vasos para bebidas de poliestireno expandido (+ tapas y tapones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Restricción en el mercado
<p><u>Nivel medio (algunas alternativas)</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - (4.2) Recipientes para alimentos - (6.2) Vasos para bebidas (+ tapas y tapones) - (7) Bolsas de plástico ligeras - (8.1) Toallitas húmedas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del consumo • <i>Comunes:</i> •  Medidas de concienciación de los consumidores •  Requisitos de marcado de los productos
<p><u>Escasas o ninguna alternativa</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - (5.2) Recipientes para bebidas - (8.2) Compresas tompones higiénicos y aplicadores de tompones - (9) Envases y envoltorios - (3.2) Globos - (10) Productos del tabaco con filtro 	<ul style="list-style-type: none"> •  Responsabilidad ampliada del productor • Requisitos aplicables a los productos • Objetivos de recogida separada para el reciclado

(*) Los números indicados delante de cada producto corresponde a la numeración de la Comisión de los 10 productos de plástico de un solo uso

2. Mapa temporal de las medidas para la implementación de la Directiva



ANNEXO 3: ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Entrevista con el Sr. Jordi Pietx, Gerente de Ecoembes²⁷⁰ en Cataluña

Aspectos principales tratados en la entrevista:

- Contexto español en la implementación de la Directiva: actualmente, en España, **según la fórmula de tasa de reciclaje que utiliza Ecoembes, se recicla un 77% de la producción total de envases**, y, particularmente, un 69.7% de envases de plástico. De este modo, España se encuentra entre los 10 primeros países europeos en cuanto a resultados de tasa de reciclado de envases domésticos, por lo que esto indica que España se encuentra en una buena situación, el sistema está funcionando, aunque deben introducirse algunas mejoras. Ahora bien, a nivel de gestión de residuos municipales globalmente hablando, España tiene muchos defectos: la tasa de reciclaje declarada a través del Ministerio de gestión de residuos municipal es de un 30% en España, y un 52% en Cataluña. Si bien hay una tendencia positiva en este sentido, hay una gran cantidad de materiales que llegan a vertederos sin ningún tipo de selección, y zonas en las que los sistemas de plantas de selección deben mejorar, sobre todo en lo que se refiere a los desechos orgánicos. En resumen, la situación no es fantástica, pero se dispone de las bases y de los caminos para lograr el cambio y avanzar hacia una realidad que se ajuste a lo que marcan las instituciones.

- Contexto de la industria y de las empresas en la implementación de la Directiva: La posición común es que todas las empresas conocen que actualmente nos encontramos en un momento de transición y transformación, en el que se está reforzando el principio de economía circular y el cambio es inevitable. En otras palabras, el sector industrial y comercial es consciente de que estamos en un proceso que les forzarán a modificar sus prácticas. Ahora, algunas empresas son más innovadoras, y otras tienen más dificultades para cambiar sus métodos. Un punto problemático, aquí, es el desconocimiento y la incertidumbre de no saber hacia donde encaminarse, ya que hay un largo transcurso de tiempo desde el inicio del debate

²⁷⁰ Ecoembes es la organización creada en respuesta a las obligaciones derivadas de la Ley 11/97 de Envases y Residuos de Envases, acerca la recuperación de los residuos de los envases, su posterior tratamiento y valorización. Coordina a todos los agentes implicados en el proceso de reciclaje. ECOEMBES, ¿Quiénes somos?, *Ecoembes.com*, en: <https://www.ecoembes.com/es/ciudadanos/sobrenosotros/sobre-ecoembes/quienes-somos>

técnico en la Unión Europea hasta la transformación en una normativa estatal. Uno de los problemas más importantes es que las empresas no tienen suficiente conocimiento sobre qué materiales pueden ser sustitutos del plástico, y que sean más ecoeficientes. El hecho de no conocer estos datos puede llevar a las empresas a adoptar decisiones que aparentemente sean positivas pero que luego sean contradictorias. Para solucionar esto, es necesario introducir un concepto técnico, el análisis del ciclo de vida, que permite comparar entre materiales, y observar cuáles son más ecológicos y reciclables. De otro lado, las empresas también necesitan ejemplos o calidad de buenas prácticas para mejorar.

- Posición de la ciudadanía en la implementación de la Directiva: los buenos resultados obtenidos en reciclaje son gracias a la implicación ciudadana, de modo que esto demuestra un grado elevado de concienciación. No obstante, no es positivo depender de la voluntad de los ciudadanos, y en este sentido sería útil imponer multas a aquellas personas que no realizan la separación de residuos, estableciendo la obligatoriedad de la recogida selectiva, o bien, plantear sistemas de pago por generación, o el sistema puerta a puerta. Actualmente, no existen multas para sancionar a aquellas personas que no realizan la separación de residuos.

- Sistemas de responsabilidad ampliada del productor en España (SDDR / SIG): En los países en los que se utilizan los SDDR nunca ha habido un sistema integrado de gestión como el español, y, además, se caracterizan por tener altas tasas de incineración de residuos. En España, si se adoptaran este tipo de sistemas, que recogen una pequeña parte de los envases (un 10%) no sería viable económicamente mantener sistemas de recogida de los demás envases, ya que este nuevo sistema utilizaría todo el valor económico que permite sustentar el actual SIG. Además, como el sistema se desarrollaría por canales privados, Ecoembes financiaría con menos cantidad a los ayuntamientos por los contenedores que deberían seguir manteniéndose, de modo que el sistema se duplicaría. La cuestión que podría resolver este sistema es el *littering*, o el abandono de envases en el entorno, pero hay otros modos para evitar que el envase se pierda y que sean eficientes. En fin, tiene más puntos negativos que positivos.

- Opinión sobre la responsabilidad ampliada del productor y su relación con la jerarquía de residuos: depende de las distintas empresas, ya que algunas de ellas

trabajan para poner en el mercado el mejor envase posible para tenga en su circuito el mejor efecto ambiental (*ecodiseño*) o bien trabajando a través de la sensibilización entorno a la prevención, y otros modelos de negocio tienen un enfoque distinto. Todos estos modelos son válidos y tienen sus mecanismos para cumplir con la jerarquía de residuos, aunque en algunos casos pueda valorarse mejor y en otros peor.

- Acerca el ámbito de aplicación y las medidas de la Directiva: En cuanto al primer punto, la Directiva excluye algunos productos porque se enfoca en aquellos cuyo uso es predominantemente fuera del hogar. Por lo tanto, hay un componente técnico y de canales de comercialización que se plasma en la lógica de regular unas condiciones para unos productos y no para otros. No hay que olvidar, además, un componente de presión del colectivo empresarial que puede deberse al intento por parte del sector industrial de reducir sus esfuerzos. De otro lado, el hecho de que las medidas dejen amplio margen de actuación a los Estados se explica por la necesidad de la normativa europea de moverse en unas limitaciones complejas: la realidad es que no hay uniformidad, por lo que debe partirse de un mínimo común y elevarlo. En este sentido, las medidas son pragmáticas, y, dicho pragmatismo facilita la aplicación, aunque lo cierto es que a la vez genera que sigan manteniéndose diferencias entre países que aplican la normativa ambiental más rigurosamente.

- Opinión sobre la prohibición de China de importar plástico: Debe ser una oportunidad para Europa y una oportunidad de mejorar. En España, sin embargo, desde la perspectiva de los empresarios que trabajan con Ecoembes, hay un poco entrada de materiales que salgan del Estado, y, de hecho, el importador más importante se encuentra en Egipto y cumple con estándares ambientales altos. En este sentido, el sistema español en cuanto a envases de plástico es relativamente cerrado.

2. Entrevista con la Sra. Pilar Chiva, directora del Área de Economía Circular en la Agència de Residus de Catalunya

Aspectos principales tratados en la entrevista:

- Contexto español en la implementación de la Directiva: España tiene un problema con la transposición de las Directivas. Actualmente tenemos las recientes modificaciones de las Directivas europeas en materia de residuos, que pronto hará un año y aún no se ha visto ni siquiera un borrador de una posible ley española. Además, hay algunos Reales Decretos de algunos flujos de responsabilidad ampliada del productor que deberían haberse adaptado a la anterior Directiva sobre los residuos de 2008 y todavía no se ha hecho. Por lo tanto, el Gobierno está colapsado y no tiene la suficiente agilidad para transponer de forma ágil la normativa europea. Esto es un hándicap importante, por lo que probablemente también haya dificultades para transponer esta Directiva en 2 años.

En cuanto a la situación española en materia de sistemas de gestión de residuos, no se describe en absoluto como de los mejores en Europa, aunque tampoco entre los peores. De un lado, el sistema de recogida selectiva está bien desarrollado y llega a toda la ciudadanía, y, de otro lado, supone un gran problema la mala calidad de los residuos de plástico recogidos, que frecuentemente provienen de fracciones como la orgánica y el resto, que pueden contaminar dichos productos y dificultar su valorización. Para asegurar una buena recogida de plástico es necesario asegurar una buena recogida de otras fracciones. Finalmente, **se observa que, si no se abordan las carencias del sistema de recogida de residuos actual, no se lograrán los objetivos de la Directiva de plásticos de un solo uso.**

- Contexto de la industria y de las empresas en la implementación de la Directiva: En términos de oposición, las industrias y las empresas se intentan oponer el máximo posible, pero, de un lado, la Directiva ha sido aprobada muy rápidamente, de modo que los *lobbies* no han tenido tiempo de hacer suficiente presión para evitarla, y, de otro lado, la Directiva es muy explícita, y no deja margen de interpretación. Respecto esto último, las empresas están ejerciendo presión para que el objetivo del 90% de recogida separada para el reciclado (*artículo 9 de la Directiva*) se interprete

como sólo reciclaje, y esto no es lo mismo en absoluto. La Directiva es explícita marcando que el reciclaje debe provenir de recogida selectiva, y no de otras plantas (como de la fracción Resto), ya que la calidad del plástico proveniente de dichas plantas es muy mala. Por lo tanto, si queremos conseguir una economía circular, es necesario tener materiales de calidad, y la única manera de tener materiales de calidad es mediante la recogida selectiva. **En términos de las dificultades principales o retos para la industria del plástico, es que en muchos casos deberán cambiar significativamente su proceso producto y su modelo de negocio.**

- Posición de la ciudadanía en la implementación de la Directiva: En los últimos años ha habido un cambio significativo acerca la concienciación de los ciudadanos, estos están más sensibilizados y preparados para el cambio. En el caso de las bolsas de plástico, por ejemplo, se ha acabado asumiendo como normal el cobro, y lo mismo ocurrirá con los próximos cambios en materia de productos de plástico de un solo uso, e incluso parte de la población ya pide este tipo de medidas. Por lo tanto, gran parte de la población está concienciado. **Ahora bien, existe otro gran porcentaje que se muestra indiferente hacia los impactos de los productos de plástico de un solo uso, y es necesario adoptar medidas enfocadas a este tipo de ciudadanos.** Estas medidas deben centrarse en el paso del anonimato en los actuales sistemas, a la individualización, y, el siguiente, el pago por generación: en la mayoría de los sitios se paga una misma tasa de basura, independientemente de la generación o lo que recicle el ciudadano, por lo que hay que evolucionar hacia sistemas que identifiquen el usuario para abrir el contenedor, e incluso cobrar en función de su comportamiento. En fin, es necesario introducir medidas económicas para que asegurarse que todos contribuyan al sostenimiento del sistema.

- ¿Quién debe liderar el cambio? El cambio debe ser liderado por las empresas y por la industria, ya que la Administración ya ha marcado el camino hacia donde se ha de ir, y, ahora es la industria quien debe ponerlo en práctica. Evidentemente, la Administración se encontrará detrás del cambio: a través de mecanismos como subvenciones, actuaciones de difusión y de formación, así como será quien controlará, ayudará y supervisará, pero, al final, quien ha de cambiar los productos serán las empresas. Además, **hay un elemento de competitividad, ya que si las empresas no introducen dichos cambios se quedarán atrasadas respecto al resto.** Otra razón por

la que son las empresas las que deben liderar el cambio, es que en aquellos flujos en los que hay responsabilidad ampliada del productor, la elección del sistema de recogida depende de los productores.

- Sistemas de responsabilidad ampliada del productor en España (SDDR / SIG): El sistema por el que ha optado la industria de modo masivo es el SIG, que ha dado unos resultados bastante malos en general. Ahora que la Directiva establece que ha de llegarse a un 90% de recogida separada para el reciclaje, habrá que ver si se es capaz de llegar a ese porcentaje con el SIG, y, si no, habrá que optar por el otro.

- Otros productos sometidos a la responsabilidad ampliada del productor: existen otros productos, como las toallitas húmedas y los filtros de productos de tabaco que estarán sometidos a estos regímenes, por lo que los productores deberán asegurar un sistema para asegurar que los residuos de sus productos tengan un sistema de recogida, ya que los actuales sistemas se están sustentando por todos. Actualmente pues, la regulación de estos productos produce problemas ambientales y económicos para la Administración. Gran parte de este tipo de productos, además, se desechan por canales inadecuados como el váter, hecho que provoca grandes problemas en las depuradoras y en los sistemas de aguas residuales. Para atajar esto es necesario ir a la raíz del problema, es decir, la prevención: hay que explicitar en los productos que esos productos no deben eliminarse de ese modo. En este sentido, se está confundiendo a la ciudadanía mediante mensajes ambiguos, ya que algunos productores defienden que sus productos son biodegradables. Hay que solucionar este problema, y dar información clara y veraz al consumidor que algunos productos en ningún caso deben tirarse por el váter.

- Opinión sobre la responsabilidad ampliada del productor y la jerarquía de residuos: si se aplica bien el sistema, sí que es adecuado con la jerarquía de residuos. El problema es que no se está aplicando bien, ya que no se está premiando a aquellos fabricantes que tienen en cuenta el ecodiseño, y ponen en el mercado sus productos teniendo en cuenta lo que ocurrirá con ellos cuando se conviertan en residuo (si es reparable y reutilizable, o que se puedan separar sus componentes), por lo que el coste por la generación no es personalizado, sino que se calcula en función del peso de los residuos. En el fondo, el espíritu de la responsabilidad ampliada del productor es

incentivar a los productores a que sus productos sean más *ecodiseñados*, y, en este sentido, estamos fallando y hay que avanzar hacia eso.

- Sobre la prohibición de China de importar plástico: es una oportunidad, pero a corto plazo una dificultad.

- Valoración general de la Directiva: es una de las Directivas más ambiciosas que sean publicado. No es perfecta, pero está realmente abordando los grandes problemas que tenemos en el mundo de los residuos.

ANNEXO 4: OPINIONES DE AGENTES IMPLICADOS

1. VALORACIÓN DE LA DIRECTIVA POR PARTE DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

VALORACIÓN ELABORADA POR GREENPEACE

Greenpeace considera que la Directiva tiene aspectos positivos y otros negativos²⁷¹.

Se observa positivamente:

- La implementación de medidas como la prohibición de productos de plástico de un solo uso,
- La ampliación de la responsabilidad ampliada del productor para una serie de productos, así como la ampliación de los costes que estos deberán sufragar,
- La posibilidad de que los EEMM adopten restricciones a la comercialización de los recipientes para alimentos y los vasos para bebidas,
- El objetivo para las botellas de plástico de contener un 30% de material reciclado para 2030
- El etiquetaje de productos que incluye las opciones adecuadas de gestión del residuo, el contenido de plástico y los impactos ambientales de la basura dispersa

Se observa negativamente:

- No existe un objetivo vinculante de reducción del consumo de los vasos para bebidas o los recipientes para alimentos, ni tampoco existe la obligación de los Estados miembros para adoptar dichos objetivos de reducción (en la Directiva se habla de “adoptar las medidas necesarias”);
- Un retraso de 4 años para asegurarse que el 90% de las botellas de plástico sean recogidas separadamente para su reciclaje (de 2025 a 2029), con una tasa intermedia del 77% para 2025,

²⁷¹ GREENPEACE, “EU agrees unprecedented cuts to single-use plastics”, 19.12.2018, *greenpeace.org*, en: <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/pollution/1783/eu-cuts-single-use-plastics/>

- Permitir a los EEMM conseguir los objetivos de reducción del consumo y algunas medidas de responsabilidad ampliada del productor a través de acuerdos voluntarios entre la industria y las autoridades.
- Un retraso de 3 años desde la transposición de los EEMM de la medida que asegura que los tapones permanecen unidos a los envases para bebidas en su utilización.

VALORACIÓN ELABORADA POR ECOLOGISTAS EN ACCIÓN

La ONG Ecologistas en Acción²⁷² considera positivamente la Directiva sobre plásticos de un solo uso, pero expone varias críticas:

- La ausencia destacable es la falta de objetivos de reducción de los plásticos de un solo uso, como los envases de alimentos y los vasos de bebidas: se deja esta posibilidad en manos de los EEMM, y sólo se prevé que se establezcan objetivos a nivel de la UE 8 ocho años después de la entrada en vigor de la Directiva,
- Critica que no se incluyan entre los productos de plástico de un solo uso las maquinillas de afeitar y los encendedores de cigarrillos
- Hace hincapié en que el sistema más eficiente para lograr el porcentaje de recogida y reciclaje del 90% de las botellas de bebidas es el SDDR, que ya se está planteando en muchas regiones del mundo, la mayoría europeas
- Explica la ONG que *“dejar en manos de los Sistemas Integrados de Gestión, como Ecoembes, la consecución del objetivo de la recogida del 90% de las botellas de plástico es una irresponsabilidad y una quimera, pues ya han demostrado su ineficiencia, ya que llevan actuando durante más de 20 años y la contaminación no cesa”*,
- Se lamenta que la Directiva no sea más ambiciosa y no aborde los objetivos de reducción de residuos de plástico de manera más contundente.

²⁷² Ecologistas en Acción, “Positiva pero insuficiente la propuesta de Directiva europea para la reducción de plásticos”, 28.05.2018, [ecologistasenaccion.org](https://www.ecologistasenaccion.org/?p=97229), en: <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=97229>

2. CRÍTICAS Y OPOSICIÓN DE LA INDUSTRIA

- La mayor crítica de la Directiva por parte de la industria es la incorporación de los costes de limpieza de la basura bajo la Responsabilidad Ampliada del Productor: “la industria solo puede cofinanciar actividades de gestión de residuos que caen bajo su cometido e influencia. La basura abandonada en tierra o en el mar, debido al uso inadecuado de las infraestructuras de recogida existentes por parte de los consumidores, no debe formar parte de la responsabilidad financiera de los productores”²⁷³. La esencia de la Responsabilidad Ampliada del Productor es incentivar al productor a que opte por el ecodiseño y la innovación, teniendo en cuenta el círculo de vida del producto. Los envases que son desechados en el medio ambiente, principalmente en el medio marino, son consecuencia de un uso inadecuado del consumidor de los actuales sistemas de recogida selectiva²⁷⁴.

- Las empresas españolas consideran que “se debe establecer un objetivo de reciclaje en lugar de un objetivo de recogida separada, para envases de bebidas, y en último término, respetar un marco de flexibilidad para su implementación”²⁷⁵

- Es necesario que se vele por la coherencia entre la normativa europea que regula la producción y el uso de envases, para evitar riesgos para el mercado interior. En general, existe el temor de que se den restricciones en el mercado de envases de plástico. Los lobbies tratan de crear un debate entorno a si esta Directiva, basada en el 192 TFUE (protección del medio ambiente) es prioritaria a la normativa existente, en concreto, sobre la Directiva de envases, cuya base jurídica es el 114 TFUE, artículo que prioriza el mercado interior²⁷⁶.

²⁷³ Confederación Española de Organizaciones Empresariales, op. cit.

²⁷⁴ European Commission, “Feedback received on: reducing marine litter, action on single use plastics and fishing gear”, Ecoembes’ comments on the Single-Use Plastic Directive and Impact Assessment

²⁷⁵ CEOE, op. cit.

²⁷⁶ Joint Statement from 68 Packaging Value Chain associations on the Proposal for a Directive on the Reduction of the impact of certain plastic products on the environment (Agosto 2018): http://www.amchameu.eu/system/files/position_papers/joint_statement_from_68_packaging_value_chain_associations_on_the_sup_proposal-august_2018.pdf

En la misma línea: “Single-use plastics Directive – 73 national and EU industries call on EU to safeguard the Internal Market for packaging and packaged goods in view of trilogues, 16.11.2018, https://europen-packaging.eu/news/news/126-single-use-plastics-directive-73-national-and-eu-industries-call-on-eu-negotiators-to-safeguard-the-internal-market-for-packaging-and-packaged-goods-in-view-of-trilogues.html?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=321d8e49cd-

- Otras posiciones, como la de European Plastics Converters, critican de modo más severo la Directiva: “Lamentamos la adopción de un instrumento normativo de este tipo, discriminando un material que tiene un papel crucial en resolver retos actuales para la sociedad. Esto conllevará un impacto ambiental negativo y miles de pérdidas de trabajo. Además, dicta a los Estados y a los consumidores sobre como deben vivir y cambiar sus hábitos del consumo, en vez de enfocarse en la clave, que es la educación y el comportamiento *anti-littering*”²⁷⁷.
- Por su parte, la German Association for Plastics Packaging and Films, sostiene que la Directiva está siendo adoptada rápidamente y cargada emocionalmente, cuando, en realidad, el plástico en sí mismo no es el problema, y nuestro consumo no se convierte en más sostenible cuando automáticamente dejamos de utilizar envases de plástico²⁷⁸.
- Las compañías mundiales cuyos productos conforman el “top 4” de los productos más desechados en el medioambiente (Coca Cola, Danone, Nestlé y PepsiCo) están instando a los Estados a que se opongan a la medida de la Directiva acerca el diseño de las botellas de plástico (que los tapones permanezcan unidos en su utilización)²⁷⁹.

EMAIL_CAMPAIGN_2018_11_16_03_03&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-321d8e49cd-189017913

²⁷⁷ Packaging Europe, “Adoption of the single-use plastics Directive: industry organisations react”, 29.03.2019: <https://packagingeurope.com/adoption-of-the-single-use-plastics-directive-industry/>

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ Corporate Europe Observatory, “Plastic pressure: industry turns up the heat to avoid plastics regulation spurred by public demand”, 26.11.2018, en: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2018/11/plastic-pressure>

- Otras organizaciones consideran que el objetivo del 90% de recogida y reciclaje para botellas de plástico debería ser sometido a un análisis de coste y beneficio, ya que habrá costes significantes que deben tenerse en cuenta para lograr este objetivo. Respetando el principio de subsidiariedad, el objetivo de lograr altas tasas de reciclaje para botellas de plástico debería permitir a los operadores la flexibilidad de desarrollar soluciones apropiadas dependiendo de las circunstancias de cada estado miembro. En este sentido, sería más apropiado un objetivo no vinculante que uno vinculante²⁸⁰.

²⁸⁰ European Commission, “Feedback received on: reducing marine litter, action on single use plastics and fishing gear”, Producer Responsibility Organisations Packaging Alliance.

“Si uniéramos todas las bolsas de plástico producidas en la historia podríamos dar 5.790 viajes de ida y vuelta a la Luna”

VITTERT Liberty, theconversation.com.