



Bruselas, 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

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

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

1.1. Contexto general

Las mismas propiedades que han hecho de las bolsas de plástico un éxito comercial – poco peso y resistencia a la degradación– han contribuido también a su proliferación. Se calcula que en 2010 cada ciudadano de la UE utilizó 198 bolsas de plástico. Se estima también que alrededor del 90 % de ellas eran bolsas ligeras, que son reutilizables con menos frecuencia que las bolsas más gruesas y proclives, por tanto, a su transformación en basura. En un escenario sin cambios, se prevé que siga aumentando el consumo de bolsas de plástico.

Las estimaciones indican también que en 2010 más de 8 000 millones de bolsas de plástico fueron lanzadas en la UE a la naturaleza, escapando así a las cadenas de gestión de residuos y acumulándose en nuestro medio ambiente, especialmente en forma de desechos marinos, que se identifican cada vez más como un grave problema a nivel mundial. Hay, de hecho, pruebas documentadas que demuestran la fuerte acumulación de desechos que sufren los mares europeos. Pero el problema de la presencia de bolsas de plástico en los ecosistemas acuáticos no atañe únicamente a los países marítimos, dado que una considerable cantidad de esos residuos procede de tierras interiores y alcanza el mar a través de los ríos. Una vez depositadas en el medio ambiente, las bolsas de plástico pueden durar centenares de años, especialmente de forma fragmentada. Además, el altísimo, y todavía creciente, consumo del que son objeto esas bolsas constituye una anomalía desde la perspectiva de la eficiencia en el uso de los recursos.

En la UE, las bolsas de plástico están consideradas como envases en virtud de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases. No hay, sin embargo, ninguna normativa ni política de la Unión dirigida específicamente a esas bolsas. Es verdad que algunos Estados miembros han desarrollado ya diversas políticas para reducir su uso (por ejemplo, medidas en materia de precios, acuerdos con el sector minorista o campañas de concienciación), pero los resultados obtenidos han sido divergentes. Tras el intento de algunos Estados miembros de prohibir las bolsas de plástico, el Consejo de Medio Ambiente de 14 de marzo de 2011 debatió la cuestión e invitó a la Comisión a analizar las medidas que pudiera emprender la UE contra la autorización de esas bolsas.

1.2. Motivación y objetivos de la propuesta

El objetivo general de esta propuesta es reducir el negativo impacto que tienen las bolsas de plástico en el medio ambiente, particularmente en forma de basura. Con la propuesta se pretende también fomentar la prevención de residuos y un uso más eficiente de los recursos, limitando al mismo tiempo los efectos socioeconómicos adversos. Más concretamente, la propuesta tiene por objeto disminuir en la Unión Europea el consumo de bolsas de plástico con un espesor de menos de 50 micras (0,05 milímetros).

2. RESULTADOS DE LA CONSULTA A LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

2.1. Consulta y asesoramiento

2.1.1. Estudios

En 2011 se llevó a cabo un estudio¹ sobre los patrones de producción y consumo de bolsas de plástico, sobre su impacto y sobre los efectos de las diferentes alternativas para reducir su uso. Un año más tarde, en 2012, se realizó un estudio complementario² para evaluar con más detalle los efectos socioeconómicos de esas diversas alternativas.

2.1.2. Consulta interna

En junio de 2011 se creó un grupo de dirección interservicios con representantes de las Direcciones Generales ENV, ENTR, SG, SJ y SANCO. Este grupo se encargó de supervisar la elaboración de la evaluación de impacto.

2.1.3. Consulta externa

Entre el 17 de mayo y el 9 de agosto de 2011 se celebró una consulta pública en sintonía con las normas mínimas existentes en materia de consultas.

El número de respuestas recibidas se elevó a 15 538, lo que demuestra la profunda preocupación de la opinión pública por el consumo insostenible de bolsas de plástico y las fuertes expectativas que tienen depositadas los ciudadanos en la acción de la UE para combatir ese consumo.

2.2. Evaluación de impacto

Adjuntos a la presente propuesta, se publican también un informe de evaluación de impacto y un resumen. La evaluación de impacto analiza los principales efectos medioambientales, sociales y económicos de las diversas opciones que pueden barajarse para reducir el consumo de bolsas de plástico. Se examinan varios niveles de ambición y se comparan con una «hipótesis de base» a fin de identificar los instrumentos más adecuados para minimizar los costes y maximizar los beneficios.

El Comité de Evaluación de Impacto emitió el 15 de marzo de 2013 un dictamen favorable sobre la evaluación de impacto y presentó una serie de recomendaciones para mejorar el informe. En relación con la opción de establecer a escala de la Unión un objetivo común en la reducción del consumo de bolsas de plástico, el Comité pidió que se evaluara si la acción exclusiva de los Estados miembros bastaría para resolver el problema que representan esas bolsas al transformarse en desechos.

Analizando después con más profundidad las distintas opciones posibles, se ha llegado a la conclusión de que resultaría difícil diseñar e imponer a nivel de la UE un objetivo de reducción común aplicable en todos los Estados miembros. Por ello, en lugar de establecer un objetivo común, parece preferible introducir en la Directiva 94/62/CE la obligación de que todos los Estados miembros reduzcan el consumo de

¹ *BioIntelligence Service, 2011. Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags, Final Report* (Evaluación del impacto de las diferentes opciones para reducir el uso de bolsas de plástico desechables. Informe final).

² *Eunomia 2012. Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce use of single-use plastic carrier bags in the EU, Final Report* (Asistencia a la Comisión para completar una evaluación de los costes y beneficios socioeconómicos de las diferentes opciones tendientes a reducir el uso de bolsas de plástico desechables en la UE. Informe final).

bolsas de plástico ligeras, dejándoles al mismo tiempo la posibilidad de fijar sus propios objetivos nacionales de reducción y de elegir las medidas más idóneas para alcanzar esos objetivos. No obstante, en una fase posterior, sí podría estudiarse el establecimiento de un objetivo común de reducción a escala de la Unión.

3. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

3.1. Resumen de la medida propuesta

La propuesta modifica el artículo 4 (Prevención) de la Directiva 94/62/CE disponiendo que los Estados miembros tomen medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico ligeras. En la propuesta se establece también que esas medidas puedan incluir el uso de instrumentos económicos, así como, a modo de excepción al artículo 18 de la Directiva, restricciones a la puesta en el mercado. Esta última disposición amplía, pues, la gama de instrumentos de los que podrán hacer uso los Estados miembros para hacer frente al consumo insostenible de bolsas de plástico.

A los efectos de la presente Directiva, se recoge en el artículo 3 (Definiciones) una definición de «bolsas de plástico ligeras».

3.2. Fundamento jurídico y derecho de acción

La propuesta tiene el mismo fundamento jurídico que la Directiva 94/62/CE (artículo 100 *bis*, actualmente artículo 114 del TFUE).

El derecho de acción de la UE se deriva del hecho de que los altos niveles de consumo de bolsas de plástico representan un problema común y transfronterizo que exige una iniciativa a escala de la Unión para afrontarlo de forma coherente y efectiva. Hasta el momento, las medidas que algunos Estados miembros han adoptado individualmente para solucionar el problema no han guardado coherencia con los objetivos perseguidos. Además, las medidas unilaterales que conllevan restricciones a la puesta en el mercado suscitan dudas en cuanto a su compatibilidad con la Directiva 94/62/CE en su forma actual. Al mismo tiempo, sin embargo, las experiencias positivas vividas en algunos Estados miembros demuestran que es posible reducir de modo considerable el consumo de bolsas de plástico.

En todo caso, la acción de la UE para reducir el uso de esas bolsas se ajusta plenamente a los objetivos de la Directiva 94/62/CE, particularmente al de prevenir y reducir el impacto medioambiental de los envases y de los residuos de estos.

Dada la especificidad de su naturaleza y de su contexto, la presente propuesta se somete como una iniciativa independiente, una iniciativa que se adelanta a la revisión más general de la política de residuos de la UE que presentará la Comisión en la primavera de 2014.

3.3. Principios de subsidiariedad y proporcionalidad

La propuesta es conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. La propuesta se limita a modificar la Directiva 94/62/CE introduciendo en ella un marco por el que se establecen unos objetivos compartidos, pero dejando a los Estados miembros libertad para decidir los métodos de aplicación concretos.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tendrá ninguna repercusión en el presupuesto de la Unión Europea y no va acompañada por tanto de la ficha de financiación prevista en el artículo 31 del Reglamento Financiero [Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002].

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

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

(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 114,

Vista la propuesta de la Comisión Europea³,

Una vez transmitido a los parlamentos nacionales el proyecto de acto legislativo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁴,

Tras consultar al Comité de las Regiones⁵,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁶ se adoptó para prevenir o reducir el impacto en el medio ambiente de los envases y de sus residuos. Aunque las bolsas de plástico estén consideradas en ella como un envase, la Directiva no contiene disposiciones relacionadas específicamente con el consumo de esas bolsas.
- (2) El consumo de bolsas de plástico, que se prevé aumente si no se toma ninguna medida, produce unos altos niveles de residuos y supone un uso ineficaz de los recursos. Además, la proliferación de esas bolsas en el mar agrava el problema de los desechos marinos y su amenaza para los ecosistemas marinos a nivel mundial.
- (3) Las bolsas de plástico con un espesor de menos de 50 micras, que representan la inmensa mayoría del número total de bolsas de plástico consumidas en la Unión, son reutilizables con menos frecuencia que las bolsas más gruesas y son, por tanto, más proclives a su conversión en desechos.
- (4) Los niveles de consumo de bolsas de plástico divergen notablemente de unas a otras partes de la Unión debido a los diferentes hábitos de consumo, así como a los distintos niveles de sensibilidad medioambiental y a la mayor o menor efectividad de las medidas adoptadas por los Estados miembros. Algunos de estos han logrado reducir de forma significativa los niveles de consumo de dichas bolsas y, en los siete Estados miembros donde el éxito ha sido mayor, el nivel de consumo medio se sitúa en solo el 20 % de la media de la UE.

³ DO C de , p. .

⁴ DO C de , p. .

⁵ DO C de , p. .

⁶ DO L 365 de 31.12.1994, p. 10.

- (5) Con el fin de impulsar una reducción similar en el nivel de consumo medio del que son objeto las bolsas de plástico ligeras, es preciso que, en sintonía con los objetivos generales de la política de residuos de la Unión y con la jerarquía de residuos que tiene establecida en ella la 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 Directivas⁷, los Estados miembros tomen medidas para reducir el consumo de las bolsas de plástico de un espesor inferior a las 50 micras. Tales medidas han de tener en cuenta los niveles de consumo actuales de bolsas de plástico que presente cada Estado miembro, debiéndose exigir mayores esfuerzos allí donde esos niveles sean más altos. Para facilitar el seguimiento de los avances en la reducción del uso de bolsas de plástico ligeras, las autoridades nacionales tienen que facilitar información sobre ese uso en virtud del artículo 17 de la citada Directiva.
- (6) Entre las medidas que han de tomar los Estados miembros deben poder figurar el uso de instrumentos económicos tales como impuestos y tasas, que han demostrado ser particularmente efectivos para reducir el uso de bolsas de plástico, así como, con sujeción a los artículos 34 a 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la aplicación de restricciones a la puesta en el mercado, como, por ejemplo, prohibiciones que exceptúen lo dispuesto en el artículo 18 de la Directiva 94/62/CE.
- (7) Las medidas que se adopten para reducir el consumo de bolsas de plástico no han de desembocar en un aumento global de la producción de envases.
- (8) Las disposiciones de la presente Directiva guardan coherencia con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos»⁸ y contribuirán a las medidas de lucha contra el vertido de desechos que se emprendan en virtud de la 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)⁹.
- (9) Es preciso, pues, modificar la Directiva 94/62/CE en consonancia con lo expuesto.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Artículo 1

La Directiva 94/62/CE queda modificada como sigue:

- 1) En el artículo 3, se añade el punto 2) *bis* siguiente:
- «2) *bis* «bolsas de plástico ligeras»: las que, estando fabricadas con los materiales plásticos que se definen en el artículo 3, punto 1), del Reglamento (UE) n° 10/2011 de la Comisión* y teniendo un espesor de menos de 50 micras, se pongan a disposición de los consumidores en los puntos de venta de bienes o productos.».

«* DO L 12 de 15.1.2011, p. 1.»

⁷ DO L 312 de 22.11.2008, p. 3.

⁸ COM(2011) 571 final.

⁹ DO L 164 de 25.6.2008, p. 19.

2) En el artículo 4, se añade el apartado 1 *bis* siguiente:

«1 *bis* Los Estados miembros tomarán medidas dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente Directiva con el fin de reducir en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras.

Entre tales medidas podrán figurar el establecimiento de objetivos de reducción nacionales, el uso de instrumentos económicos y, como excepción a lo dispuesto en el artículo 18 de esta Directiva, la aplicación de restricciones a la puesta en el mercado.

Los Estados miembros notificarán los efectos de esas medidas sobre la producción general de residuos de envases cuando informen a la Comisión en cumplimiento del artículo 17 de la presente Directiva.».

Artículo 2

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 doce meses después de la entrada en vigor de esta. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de esas disposiciones.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de tal 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 disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 3

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 4

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente