

ANÁLISIS DE TENDENCIAS NUEVA DIRECTIVA DE PLÁSTICOS

27 de marzo de 2019

■ UNA DIRECTIVA QUE AFECTARÁ AL MERCADO

Marco general

Esta Directiva tiene como objetivo reducir la presencia y el impacto de determinados plásticos de un solo uso en el ecosistema, a través de diversas medidas -desde la prohibición, hasta el cambio de material pasando por el establecimiento de determinados objetivos de recogida selectiva. En concreto, se refiere a bastoncillos para los oídos, cubiertos, platos, pajitas, agitadores de bebida, palitos para sostener globos, envases desechables de poliestireno y todos los productos plásticos oxo-degradables (considerados una de las principales fuentes de micro-plásticos), objetos que, según estudios de la Comisión Europea (CE), se encuentran en mares y playas europeas con mayor frecuencia.

Se trata de una norma que prevalece en caso de conflicto sobre las Directivas de Residuos y Envases al definirse como *Lex Specialis*. Forma parte del proceso lanzado por la Estrategia Europea para el plástico en una economía circular ([documento](#)), la primera en el mundo que busca resolver el problema del plástico¹ en el ecosistema marino, aumentar las tasas de reciclaje, mejorar el diseño de los productos plásticos y evitar la emisión de 3,4 millones de toneladas de CO2 en el medio ambiente, adoptada en enero de 2018 por la Comisión Europea.

¹ Cada año los europeos generan 25 millones de toneladas de desecho plástico, recolectando menos del 30% para su reciclaje.

PUNTOS CLAVE

El objetivo de la Directiva es:

Reducir para 2021 la presencia de aquellos productos plásticos de un solo uso que de forma más frecuente se encuentran abandonados en el medioambiente (sobre todo en las playas y mares europeos²), a través de las siguientes medidas:

1. Reducir el consumo (artículo 4) de:

- Vasos para bebidas incluyendo sus tapas y cubiertas.
- Envases desechables para alimentos preparados destinados al consumo inmediato en el mismo envase y sin necesidad de ulterior cocción.

2. Prohibir determinados productos en el mercado (artículo 5).

- Bastoncillos para los oídos (con palo de plástico), excepto si están protegidas por el ámbito de las Directivas 90/385/EEC y 93/42/EEC.
- Cubiertos (tenedores, cuchillos, cucharas, palillos).
- Platos.
- Pajitas, excepto si están protegidas por las Directivas anteriormente mencionadas.
- Agitadores de bebida.
- Palitos para sostener globos, excepto globos de uso industrial u otros usos profesionales y aplicaciones no destinadas a los consumidores.
- Todos los productos plásticos oxo-degradables (considerados una de las principales fuentes de microplásticos).
- Envases para alimentos y/o bebidas, y vasos para bebidas elaborados con poliestireno expandido.

Medida central

Prohibición de aquellos productos plásticos más frecuentes en las playas y mares europeos.

3. Informar a los consumidores a través de nuevas etiquetas sobre la forma apropiada de gestionar los residuos, la presencia de plástico y el impacto negativo en el medio ambiente para:

- Compresas higiénicas, tampones, y aplicadores de tampones.
- Toallitas pre-humedecidas para el cuidado personal, para usos domésticos y para usos industriales.
- Productos de tabaco preparados con filtros y filtros para uso con tabaco.
- Vasos para bebidas.

4. Ampliar la responsabilidad del productor.

Además de introducir objetivos de recogida selectiva de botellas de bebidas de plásticos de un solo uso (*littering*-basuraleza - Art. 9), la Directiva crea nuevas responsabilidades al obligar a los productores a cubrir los costes de gestión y limpieza de algunos nuevos productos:

- Recipientes alimentarios destinados al consumo inmediato, recipientes de bebidas, vasos para bebidas incluyendo sus tapas, envoltorios de material flexible con comida, bolsas ligeras.
- Productos del tabaco con filtros y filtros (el elemento plástico más frecuente en las playas europeas).
- Toallitas húmedas.
- Globos.
- Redes de pesca de plástico a la deriva en mares y océanos.

Medida polémica

Los costes que deberá enfrentar el productor son difíciles de determinar (la Comisión Europea tiene pendiente el desarrollo de *guidelines* específicas para resolver este punto).

5. Introducir la recogida separada de botellas (hasta tres litros):

- La recogida³ de un 77% de las botellas de plástico de hasta tres litros (incluyendo tapas y tapones) para 2025.
- Incremento de ese porcentaje de recogida hasta al menos un 90% de las botellas de hasta 3 litros (incluyendo tapas y tapones) para 2029.

6. Sensibilizar a los consumidores para que adquieran un comportamiento responsable con el objetivo de reducir el residuo de plástico de algunos productos:

- Envases desechables para alimentos según lo descrito en el punto 1.
- Paquetes y envoltorios con el mismo objetivo que lo anterior (bolsas de patatas fritas y caramelos, por ejemplo).
- Recipientes para bebidas de hasta tres litros.
- Vasos para bebidas.
- Filtros para tabaco.
- Toallitas húmedas, y utensilios de cuidado personal pre-humidificados.
- Globos.
- Bolsas de plástico para cargas livianas (bolsas del súper).
- Compresas higiénicas, tampones y aplicadores para tampones.

Ámbito de aplicación:

- Además de la definición de 'productos de plástico de un solo uso', la Directiva recuerda que la clave de la prohibición está en el "mono-uso" del producto (por ejemplo, las toallitas húmedas de uso personal se excluirán, pero no las de uso industrial).
- La Comisión Europea deberá desarrollar una guía para especificar cuáles son estos objetos de un solo uso.

² Según el Estudio de Impacto de la Directiva, los plásticos de un solo uso cubiertos por esta norma representan alrededor del 86% del plástico en las playas de la Unión Europea

³ Según [Plastics Recyclers Europe](#) la media europea se encuentra en un 57% de recogida

Excepciones:

- Pinturas, tintas y adhesivos no entran en la definición de “productos plásticos” contemplada por la Directiva.
- Botellas de bebidas para uso médico según el artículo 2, apartado (g) del Reglamento No 609/2013.
- Pajitas cubiertas por el ámbito de aplicación de la Directiva del Consejo 90/385/EEC o la Directiva del Consejo 93/42/EEC.
- Las tapas de plástico de envases de vidrio y metal quedan excluidas.

Otros objetivos vinculantes:

- Para 2024 el diseño de las botellas de plástico de un solo uso (de hasta tres litros) deberá asegurar que las tapas de plásticos queden sujetas a las mismas.
- Para 2025, los fabricantes deberán incluir al menos un 25% de contenido plástico reciclado en la composición de sus botellas de un solo uso (para 2030, incremento de ese porcentaje al 30%).

Micro-plásticos:

No están cubiertos directamente por esta Directiva. Se anima a los productores a limitar estrictamente la inclusión de micro-plásticos de sus fórmulas.

Relación con otras Directivas:

- Al tratarse de una *Lex Specialis*, prevalece en caso de conflicto, en particular respecto de las restricciones de mercado, complementando además las disposiciones de otras Directivas con respecto a la responsabilidad ampliada del productor (RAP).
- Asimismo, incluye una excepción para la recogida separada de botellas en el caso de que la recogida con otros materiales permita una calidad de reciclaje similar. El alcance de esta excepción aún debe ser aclarada y la Comisión Europea tiene pendiente el desarrollo de un acto de ejecución para establecer la metodología para el cálculo y la verificación del objetivo de recogida separada.

ESTADOS MIEMBROS Y BREXIT

Algunos Estados miembros se han adelantado y han comenzado a aplicar algunas de las medidas de la Directiva. Italia, por ejemplo, prohibió los bastoncillos de plásticos en enero de 2019. Asimismo, Alemania ha creado un Registro de Productores, el cual considera como “productor” a cualquier agente que ponga un producto envasado en el mercado. Además, ha incorporado nuevos requisitos para los fabricantes de envases: tendrán que incorporar material reciclado en sus productos, y aplicar en su cadena de producción métodos de optimización para reducir la producción de residuos.

En cuanto a Reino Unido (RU), el acuerdo de salida establece un periodo de transición durante el cual RU estará sujeto al acervo y jurisdicción comunitarios.

El periodo de transición en principio duraría hasta diciembre de 2020.

Dado que los Estados miembros tienen dos años para transponer la Directiva después de su adopción, la fecha límite supera la del periodo de transición.

Sin embargo, el mismo acuerdo de salida dice que ambas partes pueden acordar extender el periodo de transición si la UE y el RU no logran llegar a un acuerdo sobre la relación futura antes de diciembre de 2020, lo cual abre la posibilidad de que técnicamente Reino Unido pueda estar obligado a transponer la Directiva.

IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL

¿Qué dice la Comisión Europea?

Esta Directiva ha sido fuertemente cuestionada desde su proposición por la Comisión Europea, generando un tenso debate entre las autoridades comunitarias y los sectores afectados.

Según el **Estudio de Impacto** oficial de la Comisión Europea ([documento](#)), las medidas para reducir la basura del plástico de un solo uso, especialmente las medidas reglamentarias, implicarán costes para su cumplimiento, que afectarán tanto al sector público como al privado, y tal vez se transmitirán a los consumidores para garantizar su implementación. El alcance dependerá de la elección y el diseño exacto de las medidas a implementar (página 53 del estudio).

Sin embargo, el mismo estudio admite que es muy difícil medir el impacto real de esta Directiva (tanto dentro como fuera de la UE), ya que no existe información detallada y precisa sobre la proporción exacta que representan esos 10

productos elegidos en relación con el plástico total, ni sobre su procedencia / destino (elaborados / comercializados dentro y fuera de la UE).

Esto se debe a que se trata de un Estudio “*express*”, ya que fue realizado en el breve lapso de 3 meses, mientras que otros estudios de menor envergadura, como por ejemplo la Directiva de Bolsas de Plásticos de 2015, han sido complementados con un estudio realizado durante un periodo de 2 años. Este informe ha sido ampliamente cuestionado, siendo rechazado en un principio, y aprobado únicamente en una segunda ronda con muchas reservas.

En esta misma línea, cabe destacar que el informe no hace alusión alguna a los riesgos inherentes a la higiene de alimentos, la salud pública o la seguridad del consumidor a la hora de acceder a comida o bebidas y su relación con los servicios de envasado. Además, generaliza el impacto a nivel europeo, sin considerar las particularidades de cada Estado.

¿Cómo afectará a la industria?

Las empresas involucradas en el envasado y la gestión de residuos podrán verse afectadas, ya que algunos principios revisados y asegurados por las enmiendas introducidas en 2018 en la Directiva 2018/851 sobre Residuos y la 2018/852 relativa a los envases y residuos de envases, pueden ser inconsistentes con las disposiciones de la nueva Directiva, concretamente en relación a costes y responsabilidad.

Los **productores** de productos y envases plásticos serán los más afectados, ya que deberán cargar con mayores exigencias financieras y restricciones de mercado, por no mencionar la dificultad que experimentarán los Estados miembros para trasponer y ejecutar la nueva normativa, ya que un elemento importante en la presencia de residuos plásticos en el entorno natural es la incorrecta gestión por parte del consumidor.

En la misma línea, los responsables de la limpieza de residuos verán su labor altamente distorsionada, ya que será difícil distinguir los plásticos de un solo uso de aquellos de uso múltiple. Esto tendrá un impacto directo a la hora de cuantificar el coste real de la recogida y limpieza de los plásticos mono-uso, lo cual creará un reparto injusto en la cuantificación y distribución de la Responsabilidad Ampliada del Productor.

El alcance de la RAP, y la probabilidad de que los productores tengan que hacerse cargo de aspectos que estén fuera de su control e influencia, dependerá del

Próximos pasos

Las particularidades del proceso de elaboración de esta Directiva (mínima inclusión del punto de vista del sector empresarial; Estudio de Impacto deficiente; inclusión de medidas irrealizables o indeterminadas; etc.) provocan una situación de indefinición general que impiden valorar con certitud cómo deberán adaptarse las empresas a esta Directiva.

La ruptura con los roles y responsabilidades establecidos en Directivas previas acaba con el equilibrio de la responsabilidad compartida y la distribución equitativa de los costes de recogida. Por otra parte, la Directiva deja mucho margen de interpretación, ya que los Estados miembros tendrán una gran parte de responsabilidad en la transposición de la misma, quedando en su esfera de poder su aplicación.

Es necesario que la Comisión Europea elabore lo antes posible unas directrices que resuelvan todos los interrogantes planteados y garanticen la debida seguridad jurídica, así como la coherencia en la aplicación de la norma, con el fin de evitar desequilibrios entre Estados miembros y en el Mercado Único.

Actualmente, está pendiente la adopción formal del texto. En este sentido, el texto ya ha sido ratificado por la Comisión de Medio Ambiente (ENVI) del Parlamento Europeo y quedaría la aprobación formal en sesión plenaria hacia finales de marzo. Asimismo, y de forma paralela, el texto deberá ser adoptado por el Consejo de Ministros de la UE en abril.

margen de transposición de los Estados miembros. Por otra parte, si bien esta estrategia podría desarrollar ideas creativas para el diseño de nuevos productos, por más innovador que sea el diseño, difícilmente tendrá influencia en el comportamiento del consumidor a la hora de la eliminación del desecho.

Por otra parte, el problema de la basuraleza es un problema de comportamiento ciudadano, no del producto, envase o material. Desde la industria, se argumenta que, si el objetivo es reducir la basura en el medio ambiente, la prohibición de productos en base al material de composición no resuelve el problema, ya que nada impide que el producto fabricado con el material de sustitución termine en el medio ambiente. Asimismo, critican que la Directiva no tiene en cuenta la existencia real de alternativas accesibles, efectivas económicamente y sostenibles a lo largo de su vida útil.

Finalmente, resaltan que sólo un 2% de los desechos plásticos en los océanos del mundo es originario de Europa y EEUU juntos. En este sentido, la Directiva debería estar orientada a reforzar la cooperación multilateral a nivel global de la gestión de residuos para abordar de forma eficaz el problema. Europa quiere liderar la resolución de un enorme problema medioambiental a nivel global, que también existe en Europa, pero que no existe ni es generado en exclusiva en este continente, por lo que su industria va a sufrir y cargar con unos costes que no servirán para reducir el problema global.

En el caso de que se apruebe, los Estados miembros tendrán dos años desde la publicación en el Diario Oficial de la UE del texto para transponer la Directiva, llevando a cabo los cambios normativos necesarios.

Desde Ecoembes

Como organización ambiental que coordina la gestión del reciclaje de los envases domésticos de plástico, entre ellos, algunos de los afectados directamente por esta Directiva, vamos a seguir trabajando en Europa con los equipos técnicos de la Comisión para que los *guidelines* y actos de ejecución que están pendientes de desarrollo aclaren y precisen conceptos y responsabilidades que todavía están muy desdibujados en el texto de la Directiva.

Además, trabajaremos a nivel nacional apoyando al Ministerio en lo que pueda precisar para que la propia normativa ayude a que se alcancen los objetivos marcados, poniendo en marcha mecanismos como la recogida selectiva obligatoria, impulsando los mercados de materiales secundarios, disuadiendo del vertido y fomentando el I+D+I, entre otros.

Y, sin duda, seguiremos trabajando para conseguir la máxima eficiencia desde la flexibilidad y la colaboración con todos nuestros *stakeholders*.