

Reg. 1073



Carta N° 031-2018/OCEANA-PERU

Lima, 22 de mayo de 2018

Señores

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Congreso de la República

Presente.-

Asunto: Opinión sobre el Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR y 2805/2017-CR

Estimados señores:

Por medio de la presente me es grato saludarlos en representación de Oceana, la mayor organización internacional dedicada exclusivamente a conservar los océanos del mundo, y hacerle llegar nuestra opinión sobre los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR y 2805/2017-CR que con texto sustitutorio proponen la Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables; a fin de contribuir al proceso de revisión y evaluación normativa que realiza el Congreso de la República.

Agradeciendo la atención a la presente, quedamos a su disposición para ampliar la información aquí presentada en caso lo estime necesario. Para cualquier coordinación comunicarse al correo electrónico check@oceana.org o al teléfono 500-8190.

Atentamente,

Carmen Heck Franco
Directora de Políticas
Oceana Perú

Comentarios al predictamen recaído sobre Proyectos de Ley 2248/2017-CR, 2368/2027-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR y 2805/2017-CR que, con texto sustitutorio, proponen la Ley que Regula el Plástico de un Solo Uso y los Recipientes o Envases Descartables

I. Aspectos positivos a resaltar:

- De acuerdo a la organización VIDA Instituto para la Protección del Medio Ambiente¹, la que viene realizando limpiezas de playas en el litoral peruano desde el año 1999 a la fecha, como parte de la campaña *International Coastal Cleanup*; en este periodo se han recogido en el país más de seis mil toneladas de basura en el mar y ecosistemas acuáticos continentales, de las cuales más del 50% estaba conformada por material plástico (incluido el 9.12% correspondiente a poliestireno expandido, conocido como tecnopor).
- Asimismo, según los resultados desagregados de dicha campaña, entre los años 2014 y 2017, los residuos plásticos más comunes fueron los pedazos plásticos (y de tecnopor) de menos de 2.5cm. Otros ítems presentes en la lista de los 10 tipos de residuos plásticos más comunes son: i) los pedazos de bolsa, ii) las charolas, vasos y platos de tecnopor, iii) los vasos y platos de plástico (PET, polipropileno o poliestireno) descartables, y iv) bolsas y/o envolturas de comida manufacturada (golosinas, galletas, etc.).
- En decir, si bien las bolsas plásticas para transporte de mercaderías por parte de los compradores son parte del problema, hay otros plásticos de un solo uso cuya presencia como desechos en ecosistemas marinos, costeros y ribereños es igual o más común, por lo que la propuesta legislativa que sea aprobada debería incluir medidas para reducir su uso.
- Por lo expuesto, saludamos que el alcance del texto sustitutorio no se limite a las bolsas plásticas para compras, sino que, como se propone incluye otros plásticos de un solo uso: cañitas, recipientes de comida de poliestireno expandido (tecnopor), y platos, vasos y utensilios de vajilla de base polimérica (aunque queda fuera la entrega gratuita de globos – respecto de los que hay abundante evidencia sobre sus impactos en la biodiversidad marina- en locales comerciales y/o con fines publicitarios).
- Asimismo, consideramos positivo incluir la prohibición de fabricar, importar, comercializar, distribuir, entregar y consumir bolsas plásticas de base polimérica que incluya aditivos que catalizan la fragmentación de dichos materiales en micro-fragmentos o microplásticos. Al respecto, cabe resaltar que las llamadas bolsas oxo-biodegradables cuya composición química genera la fragmentación de estas al término de su vida útil forman parte de este grupo. Además, hay que considerar que no está probado que en las condiciones climáticas de nuestro litoral se complete el proceso de biodegradación de estos materiales, por lo cual en estos momentos su oferta como “degradables” resulta engañosa para el consumidor final. Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, ha señalado lo siguiente sobre los plásticos oxo-degradables:

“Estos son polímeros convencionales, tales como polietileno, que tienen un compuesto de metal (por ejemplo, manganeso) añadido para actuar como catalizador o prooxidante, para aumentar la velocidad de oxidación y fragmentación

¹ Alfaro, Arturo (2018). Diagnóstico de la contaminación por plásticos del ecosistema marino costero del Perú. Instituto para la Protección del Medio Ambiente (VIDA) s/p.

inicial. A veces se los denomina oxi-biodegradables u oxo-degradables. La degradación inicial puede dar como resultado la producción de muchos fragmentos pequeños (es decir, microplásticos), pero el destino final de estos es poco conocido. Como con todas las formas de degradación, la velocidad y el grado de fragmentación y utilización de los microorganismos dependerán del medio ambiente circundante. No parece haber evidencia convincente publicada de que los plásticos oxo-degradables se mineralicen completamente en el ambiente, excepto en condiciones industriales de compostaje. El uso de un catalizador invariablemente tenderá a restringir las aplicaciones para las que se puede usar el plástico, ya que alterará las propiedades mecánicas².

- También es positivo que el texto incluya un glosario de términos que facilitará comprender los alcances de las restricciones y medidas establecidas por la norma.
- Entre los términos definidos, se incluye el de “basura marina” lo que facilitaría el desarrollo de políticas y normas reglamentarias dirigidas a abordar el problema de la contaminación de ecosistemas marinos, que por sus características naturales son especialmente vulnerables a la contaminación por plásticos, situación que es reconocida como una preocupación a nivel mundial por afectar no solo la biodiversidad sino la seguridad alimentaria.
- Se promueve el reciclaje, estableciéndose la obligación de que las botellas PET estén compuestas por al menos un 25% de material reciclado. Sin embargo, esta ya es una práctica adoptada de manera voluntaria por diversas empresas que envasan bebidas en este tipo de botellas -entre las que destaca por su participación en el mercado Backus-, por lo que para lograr un impacto real en la reducción de plásticos respecto a la situación actual se recomienda elevar el requerimiento a 35%.

II. Recomendaciones para fortalecer la propuesta normativa:

2.1 Sobre la propuesta de reemplazar las bolsas plásticas convencionales por “bolsas reutilizables y/o biodegradables compostables”

- De acuerdo al numeral 2.1 del artículo 2 del texto sustitutorio, en un plazo de 36 meses la entrega de bolsas de base polimérica no reutilizables, debe ser reemplazada por “bolsas reutilizables y/o biodegradables compostables”.
- El glosario de términos define “biodegradable compostable” como la característica de un bien de base polimérica que, en condiciones controladas, puede ser biodegradado según lo establecido en la versión actualizada de la Norma Técnica Peruana NTP-ISO 17088 “Especificaciones para plásticos compostables” o equivalentes.
- Sin embargo, debe considerarse que de acuerdo a lo manifestado por la representante de INACAL, en el conversatorio Propuestas para la regulación de bolsas de plásticos, realizado el 18 de mayo del presente año, en el Perú aún no se cuenta con laboratorios de ensayo para determinar la biodegradabilidad. Por otro lado, tampoco se cuenta con

² PNUMA (2015) Biodegradable Plastics and Marine Litter. Misconceptions, concerns and impacts on marine environments. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Nairobi. Pag. 22.

plantas de compostaje para la degradación de las llamadas bolsas compostables (que no se degradan en ambientes domésticos), lo que conllevaría a que las referidas bolsas no puedan biodegradarse, y en la práctica se mantengan en el ambiente de forma similar a las bolsas plásticas convencionales.

- Por lo expuesto, se recomienda que la norma ponga mayor énfasis en la utilización de bolsas reutilizables de larga duración, de materiales distintos al plástico. De esta forma se reduce el número de bolsas a ser utilizadas y la cantidad de residuos plásticos.

2.2 Sobre las bolsas plásticas a las que debe aplicar el reemplazo progresivo:

- Consideramos que la redacción actual del numeral 2.1 del artículo 2 es muy abierta. Parece querer establecer el reemplazo de cualquier bolsa de base polimérica. La obligación de reemplazo debe aplicar específicamente a aquellas bolsas que son utilizadas por los clientes de un establecimiento comercial para el transporte de mercaderías desde los puntos de pago (bolsas para compras).

2.3 Sobre los plazos:

- Sobre el plazo establecido para el numeral 2.1 del artículo 2: Las bolsas plásticas para transporte de mercaderías son un bien prescindible. Es decir, su uso puede ser reemplazado fácilmente por alternativas reutilizables (como bolsas de tela, de material reciclado, etc.). En tal sentido, recomendamos fijar un plazo más corto, de máximo 18 meses para implementar esta medida.
- Por otro lado, no queda claro cuál es el plazo para la entrada en vigencia del numeral 2.2, según el cual los establecimientos comerciales deberán cobrar por la entrega de bolsas.
- Sobre el plazo establecido en el numeral 3.1 del numeral 3 para la entrega de bolsas o envoltorios de base polimérica en publicidad impresa. Consideramos necesario otorgar un plazo razonable (pero corto) para la vigencia de dicha prohibición, ya que resulta imposible en la práctica aplicarla de forma inmediata respecto a material que ya ha sido "envuelto" y que puede incluso encontrarse ya en puntos de venta.
- La segunda disposición complementaria final señala que las empresas medianas y de gran tamaño, adecuarán sus actividades dentro del plazo de dos (2) años, y las micro y pequeñas empresas en un plazo de tres años. Sin embargo, estos plazos no coinciden con los recogidos en los artículos 2 y 3. De acuerdo al numeral 3.1 del artículo 3, hay restricciones que rigen desde la entrada en vigencia a partir de la Ley, y las restricciones del numeral 3.2 en el plazo de 180 días. La citada disposición complementaria final pareciera estar ampliando dichos plazos a dos y tres años, según el tamaño de la empresa.

2.4 Sobre el cobro por la entrega de bolsas plásticas (numeral 2.2 artículo 2):

- Consideramos insuficiente señalar que los establecimientos deberán cobrar de acuerdo al precio de mercado. El costo de mercado de una bolsa plástica es muy bajo (una fracción de centavo), razón por la que los negocios las entregan de forma gratuita. Es previsible que exigir el cobro del precio de mercado, por su bajo valor, no tenga el impacto deseado de desincentivar su uso. La exposición de motivos no ha incluido un análisis sobre el

impacto esperado de esta medida. Además, no queda claro cuál es el alcance de la obligación de "informarlo en forma explícita al consumidor".

- Por ello, el Proyecto de Ley 2821/2017-CR, propone la creación de un impuesto con un valor fijo cobrado por cada bolsa plástica que se entregue al consumidor (este valor no se calcularía de acuerdo al precio de mercado, sino que debe ser una tarifa fija por bolsa de valor suficiente para desincentivar su uso), cuya recaudación estaría a cargo de los establecimientos comerciales, y cuyo valor quede reflejado en el comprobante de pago correspondiente.
- De acuerdo a la exposición de motivos del predictamen, la creación de un impuesto no es la alternativa más adecuada ya que por el bajo valor de las bolsas, el monto del impuesto no lograría ser disuasivo. Consideramos que es al contrario, el costo de mercado será menos disuasivo que un impuesto, cuyo valor puede ser determinado por el MEF para cumplir con su objetivo.
- Si solo se prohíbe la entrega gratuita, la ganancia sería para los establecimientos comerciales (limitando los incentivos que estos puedan tener para promover otro tipo de productos), por el contrario, al crear un impuesto se podrían destinar los fondos recaudados a programa de educación ambiental, de limpieza y/o reciclaje, y a investigación para nuevas alternativas de bajo impacto ambiental.
- Si bien, el texto sustitutorio señala que las empresas "podrán" entregar el monto recaudado al Fondo Nacional del Ambiente. Al no tratarse de un impuesto o gravamen, sino de un monto que cobra un privado, no es posible definir por ley el destino de los mismos.
- Experiencias alrededor del mundo demuestran que el establecimiento de un impuesto/gravamen sí resulta un incentivo efectivo para reducir el uso de bolsas, sobre todo cuando se acompaña de una prohibición a bolsas ultralivianas, como es el caso del predictamen. Algunos ejemplos son presentados en el Anexo I, que acompaña este documento.
- Por lo expuesto, reiteramos que la opción más adecuada para generar un incentivo económico para reducir el consumo de bolsas plásticas es la creación de un impuesto, de tarifa fija (por ejemplo 10 céntimos por bolsa recibida), cuyos fondos sean destinado por Ley a programas ambientales y de investigación.
- Cabe resaltar que, la propuesta de crear un impuesto para reducir la contaminación por bolsas plásticas, es conforme con lo establecido en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente, según el cual *"el diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente, conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, la conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general"*.

2.5 Sobre la prohibición recaída sobre los sorbetes:

- De acuerdo al literal d) del numeral 2.3 del artículo 3, se prohíbe no solo la entrega (como se señalaba en el predictamen anterior) sino, la fabricación, importación, distribución, comercialización y uso de sorbetes de base polimérica. Sin embargo, el artículo 4 exceptúa de los alcances de la norma a los sorbetes que sea utilizados por necesidad médica en establecimientos que brindan servicios médicos.
- Al respecto, no es posible determinar al momento de la producción, importación o comercialización, cuál será el uso que se le dará al sorbete, ya que los utilizados en establecimientos médicos no cuentan con características diferentes. Por ello, se recomienda limitar la prohibición a la entrega de este tipo de productos, manteniendo la excepción ya descrita.

2.6 Sobre la necesidad de incluir medidas para implementar la responsabilidad extendida del productor:

- No es posible ni deseable prohibir todos los productos plásticos. Por eso es importante que además de algunas restricciones a aquellos plásticos de un solo uso prescindibles, se apliquen medidas adicionales. Un esquema eficiente para lograr la reducción de desechos plásticos requiere el involucramiento de las empresas que producen/distribuyen los productos, por lo que se plantea incluir medidas que implementen el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor.
- Si bien el artículo 7 en sus numerales 7.4 y 7.5 establecen ciertas obligaciones de los actores de la cadena de valor y establecimientos que suministran productos plásticos de participar en campañas educativas, esto no es suficiente. Es necesario, que dichas empresas tengan obligaciones claras y medibles respecto a la reducción de plásticos de un solo uso.
- Estas medidas deberían estar dirigidas no solo a los establecimientos comerciales que entregan productos plásticos de un solo uso al consumidor final, sino a las empresas que los producen. Este tipo de medidas pueden estar dirigidas a promover el reciclaje, estableciendo requerimientos de incluir cierto % de material reciclado en su producción no solo para botellas PET, sino para envases y empaques con material plástico en general. Así como, metas legales de reducción del % de plástico utilizado en la fabricación de empaques (como es el caso de la UE).

2.7 Sobre la necesidad de fortalecer el enfoque integral en plásticos de un solo uso.

- Si bien el artículo 3 incluye prohibiciones para otros productos plásticos de un solo uso, diferentes a las bolsas (cañitas y recipientes de tecnopor), estos no están considerados de forma integral en las demás medidas propuestas, limitando así el impacto que podría tener la ley. Así tenemos que:
 - El artículo 6 dispone la implementación de un registro de fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas de base polimérica y demás productos regulados por la norma y generación de información estadística. Sin embargo, el plazo de 180 días establecido para la inscripción en el referido registro solo aplica a los fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas de base polimérica,

dejándose fuera a los demás productos plásticos a los que se supone alcanzaría la ley.

- o La Primera Disposición Complementaria Final dispone el diseño e implementación de una política pública solo para la reducción progresiva de bolsas de base polimérica y su reemplazo por bolsas biodegradables no contaminantes o compostables. Una vez más, no se aborda de forma integral el problema de contaminación por plásticos de un solo uso se, y se omite la necesidad de que la referida política este orientada a la reducción en el consumo de dichos productos, no solo de bolsas plásticas.

Lima, 22 de mayo de 2018

ANEXO I: GRAVÁMENES A LAS BOLSAS PLÁSTICAS – CASOS DE ÉXITO

País/Estado/Ciudad	Política adoptada	Impacto	Base legal y bibliografía revisada
África			
Botsuana	Prohibición de la fabricación e importación de las bolsas de menos de 24 micras de grosor. Gravamen a las bolsas de grosor superior. No aplica a las bolsas para desechos y envases de plástico.	El consumo de bolsas plásticas disminuyó en un 50%.	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016). Marine Litter Legislation: A toolkit for policymakers. Nairobi: UNEP.
Washington D.C., EU	Tasa de 5 centavos sobre bolsas de un solo uso, plásticas o de papel.	Reducción de uso de bolsas descartables de 270 millones a 55 millones en el primer año. Se redujo la contaminación por bolsas en el río Anacostia en un 60%.	M. Gold, K. Milka, C. Horowitz, M. Herzog, L. Leitner (2013). Stemming the tide of plastic marine litter: A global action agenda. Pritzker Policy Brief 5. M. Cioci, E. Barker, K. Van Amber, B. Bibus (2016) Product Bans and Restrictions: A guide for local government policy makers. Minnesota Pollution Control Agency.
San Francisco, California, EU	Prohibición de uso bolsas plásticas de un solo uso. Recargo de 10 centavos a las bolsas de papel y a las bolsas reusables. La medida aplica a farmacias y supermercados con ventas anuales de US \$ 2 millones.	Reducción de contaminación por bolsas de 73% en 2008 a 57% en 2009.	M. Cioci, E. Barker, K. Van Amber, B. Bibus (2016) Product Bans and Restrictions: A guide for local government policy makers. Minnesota Pollution Control Agency. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016). Marine Litter Legislation: A toolkit for policymakers. Nairobi: UNEP.

San José, California, EU	Prohibición de entrega de bolsas plásticas de un solo uso. Recargo mínimo de 10 centavos sobre bolsas de papel con 40% de material reciclado.	Se incrementó el uso de bolsas reusables de 4% a 62%. Se redujo la contaminación por bolsas plásticas en un 60%. No se reportó un incremento en bolsas de papel. Se duplicó el número de tiendas que entregaban bolsas de plástico gruesas (exceptuadas de la prohibición).	M. Cioci, E. Barker, K. Van Amber, B. Bibus (2016) Product Bans and Restrictions: A guide for local government policy makers. Minnesota Pollution Control Agency. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016). Marine Litter Legislation: A toolkit for policymakers. Nairobi: UNEP.
Seattle, WA, EU	Prohibición de bolsas plásticas de un solo uso (por debajo de 2.25 milímetros de grosor). Recargo mínimo de 5 centavos sobre bolsas de papel.	El 32.5% de las empresas que respondieron encuesta aumentaron el uso de bolsas de papel. No hay evaluación de residuos, basura o impactos de contaminación disponibles.	M. Cioci, E. Barker, K. Van Amber, B. Bibus (2016) Product Bans and Restrictions: A guide for local government policy makers. Minnesota Pollution Control Agency.
Irlanda	Impuesto al suministro de bolsas plástica para compras en puntos de venta. El monto debe ser trasladado a los consumidores. Exceptuadas bolsas usadas para contener pescado, carnes, aves de corral frescas y productos de estos, así como alimentos a granel y productos lácteos, siempre que estos no estén contenidos en empaques.	Se redujo el uso de bolsas en un 90% en los puntos de venta. Recaudación de 3,5 millones de euros durante el primer año de implementación.	Instrumento Estatutario S.I. No. 605 del 2001, Reglamento de gestión de residuos (gravamen ambiental) (bolsa de plástico) 2001. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016). Marine Litter Legislation: A toolkit for policymakers. Nairobi: UNEP. D. Xanthos, T. Walker (2017). International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads: a review. En Marine Pollution Bulletin 118.
Gales	Impuesto al uso de bolsas de un solo uso para el transporte de mercadería.	El consumo de bolsas disminuyó en un 71% entre 2011 y 2014.	D. Xanthos, T. Walker (2017). International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads: a review. En Marine Pollution Bulletin 118.