

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

469ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE FEBRERO DE 2011

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acceso a las materias primas secundarias (chatarra, papel reciclado, etc.)» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 107/01)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

Coponente: **Sr. GIBELLIERI**

El 15 de julio de 2010, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Acceso a las materias primas secundarias (chatarra, papel reciclado, etc.)».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de enero de 2011.

En su 469º Pleno de los días 16 y 17 de febrero de 2011 (sesión del 16 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 88 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité valora muy positivamente los análisis de las diversas asociaciones industriales que explican tanto la situación actual como probables situaciones futuras que podrían conducir a graves desequilibrios de la oferta y la demanda en el mercado de las materias primas secundarias.

1.2 El Comité también señala que, como tal, la disponibilidad de las materias primas se considera y se trata como una cuestión estratégica en algunos países (Estados Unidos, China). Naturalmente, las materias primas secundarias se someten en estos países a un régimen también más estricto. Así pues, el CESE acoge con satisfacción que la eficiencia de las materias primas se haya convertido en una de las principales prioridades de la DG de Medio Ambiente.

1.3 El acceso a las materias primas difiere considerablemente dependiendo de cada sector industrial, al igual que ocurre con el flujo de materias primas, en función de su naturaleza y del uso tradicional que se hace de la materia prima en cuestión. En algunos casos, como los de la industria del vidrio o la siderur-

gia, el objetivo de la eficiencia de los materiales podría alcanzarse ajustando y equilibrando, sin más, los sistemas y procesos de producción existentes con la ayuda de incentivos bien definidos. El CESE advierte que estos incentivos no deben poner en peligro ni la cantidad ni la calidad de los puestos de trabajo que generan las industrias del reciclaje y la transformación.

1.4 En la actualidad se destinan a la exportación grandes cantidades de materias primas secundarias procedentes de recogida, aunque estas materias primas sean de acuciante necesidad para las industrias básicas y transformadoras europeas. Esta tendencia pone gravemente en peligro los puestos de trabajo de todas las industrias transformadoras.

1.5 La presión que ejerce el excesivo volumen de residuos recogidos por los actuales sistemas específicamente destinados a tal fin suele aliviarse con la venta directa de los distintos residuos recogidos, sin someterlos a transformación adicional alguna y sin asegurarse del uso final que se les da dentro de la UE.

1.6 Desgraciadamente, son habituales las prácticas comerciales ilegales que burlan el control directo a importantes flujos de materias primas secundarias. Por ejemplo, se recurre a declaraciones falsas de aduana que clasifican los residuos como mercancía de segunda mano para evitar así la aplicación del Reglamento sobre el traslado de residuos al tráfico específico de materias primas secundarias.

1.7 De esta manera, los torrentes de residuos que se recogen a cargo del contribuyente de la UE no garantizan los beneficios previstos, sino que, por el contrario, reducen la competitividad de las industrias respectivas reduciendo o encareciendo innecesariamente la oferta de materias primas secundarias.

1.8 Al mismo tiempo, es evidente que la articulación de los numerosos reglamentos específicos por los que se rige el reciclaje no se ha llevado a cabo de manera coherente. Estos reglamentos tienden a centrarse en aspectos individuales y aislados de la recogida y del reciclaje, sin tener en cuenta las fuerzas del mercado presentes en los sistemas y los procesos.

1.9 El Reglamento REACH también está causando problemas a algunas industrias del reciclaje, al no hacer una distinción clara entre los bienes al final de su vida útil –los residuos– y los bienes de segunda mano. Así pues, nos hallamos ante un concepto bienintencionado que, desgraciadamente, no ha alcanzado su objetivo. Algunos de los sectores afectados, como la industria papelera, han logrado salir de esta situación de punto muerto, mientras que en otros sectores siguen aún buscando soluciones viables. He aquí, pues, un grave ejemplo de incoherencia del marco jurídico del que la industria ya había avisado de antemano.

1.10 Es necesario analizar el conflicto entre las fuerzas del mercado y el marco regulador vigente para lograr un mejor equilibrio en los resultados. Una sugerencia podría ser gravar las exportaciones con aranceles como medida de protección ante la eventual pérdida de valiosos materiales. Obviamente, las medidas de este tipo habrían de ajustarse a la normativa de la OMC. La UE debería negociar con esta organización disposiciones de urgencia para establecer unas condiciones claras y transparentes para los derechos aduaneros o para las restricciones a la exportación en todo lo relativo a aquellos residuos que revistan importancia estratégica.

1.11 Otra opción pasaría por llegar a un acuerdo sobre unos objetivos flexibles de reciclaje en función de la evolución real de los mercados para permitir, por ejemplo, reducir los objetivos de reciclaje en períodos de desaceleración y baja demanda, y aumentarlos en fases de auge y demanda elevada. Al mismo tiempo, hay que plantearse maneras inteligentes de garantizar el mantenimiento de unos niveles críticos de empleo –para el ciclo empresarial en su conjunto y en toda la cadena de valor– en sectores relevantes como los residuos de envases, el papel, etcétera.

1.12 Otra opción consistiría en equiparar los objetivos y cuotas de reciclaje exclusivamente al volumen de residuos que

puede reutilizarse dentro de la UE, sin incluir aquellos residuos vendidos a terceros países que no pueden aprovecharse en instalaciones de la UE. No obstante, una medida de estas características debería ir acompañada de unos nuevos objetivos y cuotas que reflejarán la verdadera capacidad de reciclaje de la UE.

1.13 El CESE respalda enérgicamente el llamamiento que hace la industria a la UE para que elabore una política global y coherente sobre el acceso sostenible a largo plazo a las materias primas y al uso de los recursos. Esta política deberá apoyar a la industria europea en sus esfuerzos por utilizar los recursos de «inicio a reinicio». Se debe apoyar el reciclaje mejorando las infraestructuras de recogida, creando seguridad jurídica e igualdad de condiciones y eliminando las cargas administrativas innecesarias. Este requisito fundamental hace necesarios un buen equilibrio y coherencia en todo el espectro de reglamentos, directivas y decisiones.

1.14 La normativa de la UE en materia de residuos impone obligaciones legales a todas las partes interesadas en el flujo de estos materiales, y las autoridades respectivas deberán comprobar y exigir rigurosamente estas responsabilidades. La instrucción y formación de estas autoridades constituyen un requisito previo fundamental para luchar contra cualquier práctica ilegal de operadores poco honrados, especialmente en el ámbito del comercio internacional.

1.15 Todos y cada uno de los componentes de la política de la UE para la lucha contra el cambio climático deberán tener en cuenta los beneficios medioambientales de las materias primas secundarias, a la vez que deberá evitarse cualquier incoherencia: por ejemplo, el RCCDE no refleja el ahorro en energía y carbono que se consigue con el uso de materias primas recuperables en otros sectores industriales y de la construcción, lo que grava innecesariamente a estos sectores con costes adicionales.

1.16 Por último, la gestión de un marco tan complejo debe tener presente el contexto formal del diálogo social actualmente en marcha para impulsar nuevos puestos de trabajo de calidad en todas las cadenas de valor relevantes.

2. Introducción

2.1 El carácter sostenible en el acceso a las materias primas y el uso sostenible que se hace de ellas son un elemento fundamental de la política de sostenibilidad de la UE. Éste es el fundamento de la competitividad actual y futura de las industrias manufactureras de la UE ⁽¹⁾. Las cadenas de suministro de materias primas –tanto primarias como secundarias– son verdaderos sectores económicos que generan empleo y riqueza en Europa. El reciclaje es una actividad económica que contribuye de manera significativa al PIB de la UE. La recogida de materiales y productos usados concierne a los ciudadanos, los ayuntamientos y los entes públicos que han invertido en sistemas eficientes para dar una respuesta a la creciente demanda de sostenibilidad a largo plazo.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa», DO C 277 de 17.11.2009, p. 92.

2.2 Se debe reconocer el carácter complementario que existe entre las materias primas primarias y secundarias: si bien las materias secundarias constituyen, desde el punto de vista ecológico, una manera eficiente de reintroducir recursos valiosos en la economía, por lo general no son (todavía) suficientes para satisfacer la creciente demanda de materiales (papel, metales y minerales). Ambas propuestas son necesarias y se complementan entre sí. La mejora de los sistemas de recogida y del uso de las materias primas secundarias en la UE contribuirá a cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

2.3 La industria hace un llamamiento a la UE para que elabore una política global y coherente sobre el acceso sostenible a largo plazo a las materias primas y al uso de los recursos. Esta política deberá apoyar a la industria europea en sus esfuerzos por utilizar los recursos de «inicio a reinicio». La Iniciativa de las Materias Primas, la Estrategia temática sobre la prevención y el reciclaje de residuos, la Estrategia temática para el uso sostenible de los recursos naturales y la iniciativa emblemática del Comisario Potočnik son, todas ellas, iniciativas interrelacionadas que deben integrarse y articularse coherentemente. Igualmente, habrá que tener en cuenta otras iniciativas como el Consumo y la Producción Sostenibles, la Directiva marco sobre residuos y otras políticas relacionadas con el reciclaje y los recursos.

3. Definición de los principales flujos de materias primas secundarias ⁽²⁾

3.1 Existen materiales de reciclaje tradicionales –como la chatarra, férrica y no férrica, los residuos de papel y cartón o el vidrio– que se vienen reciclando desde hace muchos años en circuitos más o menos cerrados. Estas industrias, en particular, no pueden sobrevivir sin un suministro constante de materiales recuperados y de bienes usados. Otros sectores, como el de los plásticos, son relativamente nuevos a efectos de reciclaje y, en comparación con los productos tradicionales, el proceso de reutilización de los materiales no acaba necesariamente en un circuito cerrado.

3.2 Las características de reciclaje de las principales materias primas secundarias predeterminan el flujo específico de estos materiales y los operadores que actúan en sus cadenas de valor.

3.2.1 **La chatarra de hierro y acero:** por lo general, el reciclaje de esta chatarra implica la recogida, clasificación, embalaje, empaquetado, corte, recorte, trituración y/o desguace y, por último, su fundición en altos hornos. El metal de la chatarra férrica se recoge bien por separado, bien de manera mixta para, a continuación, clasificarlo en chatarrerías y venderlo a plantas de tratamiento de chatarra, o venderlo directamente a plantas siderúrgicas. Una vez en la planta de tratamiento de chatarra, se separan los distintos tipos de metales y se preparan para su trituración o desguace, algo frecuentemente necesario para una posterior fase de separación. En el caso del acero inoxidable, las piezas más grandes se recogen por separado o se clasifican en la chatarrería previamente a su trituración. Las partículas más pequeñas de acero inoxidable se separan mediante procesos de separación en distintas fases. Por lo general, en las plantas siderúrgicas la chatarra de hierro y acero se carga directamente en los hornos.

3.2.1.1 La industria europea en el ámbito de la recuperación del acero (fase de tratamiento) se concentra principalmente en

siete empresas, que proporcionan aproximadamente el 40 % del volumen total de chatarra de acero que llega a las plantas siderúrgicas. De acuerdo con el *Bureau of International Recycling* (BIR) y la *European Ferrous Recovery and Recycling Federation* (EFR), en la UE-27 existen aproximadamente 42 000 empresas de desguace. El sector chatarrero calcula que, de este número, cerca de 250 son grandes empresas, 9 000 son empresas de tamaño medio o grande con un volumen de procesamiento que supera las 120 000 toneladas anuales, mientras que el resto, en torno a 36 000 empresas, presenta un tamaño pequeño o medio.

3.2.1.2 Los sistemas de recogida pueden variar en función del tipo de producto y del país. Los productos de grandes dimensiones y al final de su vida útil, así como los que se generan en grandes cantidades –como los procedentes de la construcción y demolición– se transportan, por lo general, directamente a los desguaces o a las plantas de tratamiento de chatarra. Tanto en virtud de la Directiva relativa a los vehículos al final de su vida útil como de la Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva RAEE), la responsabilidad de la recuperación y, por lo tanto, la recogida de la chatarra recaen en los productores. La recogida de los materiales pequeños, como los de envasado, corresponden a los entes locales, lo cual significa que, en este caso, la recogida no está en manos de la industria de la chatarra del metal. No obstante, este sector ha adoptado diversas iniciativas en el caso de las latas de bebidas, como centros de recogida y terminales de desguace, donde se separan las latas de acero y de aluminio, y se empaquetan para su transporte a las plantas de tratamiento o las refinerías.

3.2.1.3 La chatarra es una de las pocas materias primas secundarias con las que Europa puede contar de manera continua e, incluso, disponer de un pequeño excedente: el comercio intracomunitario de chatarra, así como las importaciones y exportaciones a otros países, lleva asentado ya décadas. Dentro de la UE es difícil calcular el volumen total al que se eleva la expedición de chatarra. Se calcula que, en 2008, las importaciones y exportaciones se elevaron, respectivamente, a 5,3 millones y 12,9 millones de toneladas anuales, mientras que el consumo total de chatarra alcanzó ese mismo año los 112 millones de toneladas.

3.2.2 **Chatarra no férrica y otros flujos de residuos que contienen estos metales:** Si se compara esta categoría no férrica con la del hierro y el acero se puede constatar una variación mucho mayor en a) los metales en cuestión, b) los recursos disponibles, y c) los métodos que se deben utilizar para separar y extraer los distintos metales presentes en el flujo de residuos. Los metales más importantes y de mayor volumen son el aluminio, el cinc, el plomo y el cobre. En los residuos se encuentran también otros metales, como el estaño o los metales preciosos, que pueden extraerse recurriendo a métodos apropiados.

3.2.2.1 El sistema de recogida es el mismo, o muy similar, a los utilizados en el caso de la chatarra férrica. Para recuperar chatarra metálica de buena calidad a partir de productos al final de su vida útil (vehículos o residuos de aparatos eléctricos y electrónicos), se utilizan tecnologías sofisticadas. Por el contrario, los metales básicos no férricos se extraen del flujo de residuos con unos índices muy elevados de recuperación y, también, de utilización.

⁽²⁾ Datos extraídos principalmente de estudios en materia de residuos realizados por el Centro Común de Investigación (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>), así como de estadísticas del sector.

3.2.2.2 Las cenizas y escorias son importantes para recuperar aquellos metales no férricos que requieren tecnologías especiales. Es posible encontrar grandes recursos de metales no férricos sin explotar en antiguos yacimientos de las regiones mineras de la UE. Aunque estos residuos mineros⁽³⁾ han quedado excluidos de la legislación general de la UE en materia de residuos, se debe prestar atención a estas materias primas y examinar si son viables económicamente.

3.2.3 **Papel reciclado:** La industria papelera es un sector basado desde el inicio en los recursos renovables y en el reciclaje, y la fibra recogida constituye su principal materia prima para la elaboración de papel. El reciclaje de papel ha sido hasta ahora un proceso relativamente sencillo y su uso material ha sido predominantemente uno. Como ocurre con los metales férricos, existen principalmente dos recursos tradicionales: la recuperación del papel industrial (procedente, entre otros, de los sectores del envasado y las artes gráficas) y los residuos (municipales) procedentes del consumo. Se prefiere la clasificación por categorías, por lo que los residuos municipales exigen la separación del papel de segunda mano y unas operaciones básicas de clasificación.

3.2.3.1 El flujo de estos materiales se ha visto gravemente afectado por la reciente recesión. Así, la utilización de papel recuperado ha descendido en un 7,6 %, alcanzando 44,9 millones de toneladas en 2009. Por primera vez, la recogida descendió en un 3,6 %, situándose en 56,6 millones de toneladas, mientras que el consumo de papel se contrajo en un 10,1 % durante ese mismo período. Las exportaciones de papel recuperado con destino a países extracomunitarios, como Noruega y Suiza, se mantuvo al alza y alcanzó los 12,8 millones de toneladas, de las cuales el 96,3 % se envió a los mercados asiáticos. Dentro de Asia, la mayoría de este material se destinó a China (71,4 % de las exportaciones europeas). La evolución constatada durante ese año excepcional tuvo como resultado que el índice de reciclaje se disparase hasta un máximo histórico del 72,2 % en 2009, tras haber alcanzado un 66,7 % el año anterior. Siempre es posible que esta situación se revierta temporalmente en la dirección opuesta una vez que se recupere la economía, ya que cabe la posibilidad de que el reciclaje no pueda hacer frente inmediatamente a un resurgir en el consumo de papel. A raíz de la evolución reciente en las estructuras del sector, el papel recuperado representa el 44,2 %, y la pasta de celulosa el 40,4 % de la fibra utilizada en la elaboración de papel en los países miembros de la CEPI.

3.2.4 **Vidrio:** El vidrio puede reciclarse una y otra vez al 100 % sin pérdida de calidad para producir otro envase de ese material. El vidrio recogido se utiliza para elaborar vidrio nuevo de la misma calidad. Esta circunstancia hace del vidrio un verdadero material de reciclaje «de inicio a reinicio». Los residuos del vidrio se pueden utilizar hasta en un 90 % para elaborar nuevos envases del mismo material. Hoy por hoy, el único límite real al uso del vidrio procedente de residuos lo marcan el volumen de vidrio recogido y la disponibilidad del vidrio de residuos en Europa.

3.2.4.1 El sistema de recuperación del vidrio es bastante sencillo: la mayoría del vidrio recuperado procede de residuos de envasados (envases de vidrio usados), mientras que también se recupera una pequeña parte a partir de residuos de la construcción (vidrio plano). La UE-27 registra un promedio de recogida del 65 % para el vidrio de contenedores destinado al

reciclaje. En 2008 se recogieron cerca de 11,5 millones de toneladas de envases de vidrios en toda Europa (incluidas Noruega, Suiza y Turquía).

3.2.4.2 El desafío que plantea el reciclaje del vidrio estriba en procesar los 7 millones de toneladas restantes de vidrio introducidas en el mercado en 2008 que no se reciclaron. Es crucial reciclar mejor y apoyar los sistemas más adecuados de reciclaje en la Unión Europea.

3.2.4.3 Los sistemas de recogida y recuperación de vidrio plano y de vidrio al final de su vida útil (los vehículos fuera de uso) no se han desarrollado lo suficiente todavía, por lo que este valioso recurso continúa siendo, más bien, una carga para el medio ambiente.

3.2.5 Los **residuos plásticos** representan cerca del 25 % de todos los desechos sólidos que se acumulan en los vertederos. Como consecuencia de la resistencia de los materiales plásticos a la degradación, el proceso de descomposición dura más tiempo una vez que estos materiales son depositados en los vertederos. Habida cuenta del gran peligro que suponen sus emisiones, es necesario controlar en instalaciones adecuadas la incineración de plásticos para recuperar energía.

3.2.5.1 Los principales consumidores de plásticos, que son a la vez las principales fuentes de este tipo de residuos, son el sector del envasado (38,1 %), el uso doméstico y del hogar (22,3 %) y el sector de la vivienda y de la construcción (17,6 %). El envasado que genera el sector minorista y de la distribución representa, en potencia, más del 80 % de los residuos plásticos susceptibles de recogida. La recogida y la transformación de los residuos plásticos procedentes de basuras mixtas de origen doméstico parece ser una de las tareas más difíciles de gestionar en el ámbito de los residuos. Los plásticos utilizados en la construcción cumplen, en su mayoría, cometidos de larga duración.

3.2.5.2 Algunas partes de los plásticos residuales no se prestan para su reciclaje, como los envasados de alimentos o los plásticos mezclados con otros materiales, ya que, en estos casos, la limpieza del plástico contaminado sería más cara que el valor de los productos por la gran cantidad de energía que se consumiría en el proceso. Sin embargo, sí pueden utilizarse para recuperar energía.

3.2.5.3 La UE-27 es exportadora neta de desechos, desperdicios y recortes de plástico. Desde 1999 ha venido aumentando de manera constante el margen entre importaciones y exportaciones. Tras un ligero ascenso entre 1999 y 2002, las exportaciones se dispararon hasta los 2,1 millones de toneladas entre 2002 y 2006. Entre 1999 y 2006, las importaciones crecieron de 55 000 a 256 000 toneladas.

3.2.5.4 Por lo que respecta al poliéster discontinuo (fibra), el polietileno tereftalato (PET) reciclado representa el 70 % de la materia prima transformada en la UE. Así pues, las botellas de poliéster son un artículo de la máxima importancia. No obstante, los productores europeos se enfrentan con serios problemas por la creciente tendencia de los comerciantes a traer PET desde el Lejano Oriente, y principalmente de China, ya sea en forma de copos (botellas cortadas en pequeños fragmentos) o de botellas compactadas. Ese país está procediendo en la actualidad a levantar las restricciones a la importación de residuos de PET para facilitar un tráfico aún mayor de esta importante materia prima secundaria desde la UE.

⁽³⁾ Los residuos mineros son objeto de la Directiva 2006/21/CE.

4. El marco jurídico del reciclaje

4.1 La regulación directa en la UE

4.1.1 Se debe apoyar el reciclaje mejorando las infraestructuras de recogida, creando seguridad jurídica e igualdad de condiciones y eliminando las cargas administrativas innecesarias. Este requisito fundamental precisa un buen equilibrio y coherencia en todo el espectro de reglamentos, directivas y decisiones. A pesar de que la entrada en vigor de la Directiva marco 2008/98/CE sobre residuos va en la dirección adecuada, debe considerarse esta directiva un primer paso que exigirá llevar a cabo periódicamente controles de la realidad y los correspondientes ajustes.

4.1.2 Otros actos legislativos de primer orden son la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, el Reglamento (CE) 1013/2006 relativo a los traslados de residuos y la Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). Todas estas directivas establecen unos objetivos arbitrarios en materia de reciclaje que falsean el libre mercado de materias primas secundarias. Teniendo en cuenta las modificaciones y enmiendas, prácticamente constantes, resulta imprescindible prestar continuamente atención a sus efectos.

4.2 **Regulación indirecta:** Los procesos de recuperación del reciclaje se regulan no sólo a través de un amplio espectro de legislación en materia de residuos, sino que la legislación prevé también otras restricciones y controles para la regulación de sectores industriales específicos o de la industria en su conjunto. Los aspectos más importante en este ámbito son las consecuencias del Reglamento (CE) 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH) y la política de la UE para la lucha contra el cambio climático.

4.2.1 En el caso de REACH, los residuos no se someten a este Reglamento, aunque las sustancias o mezclas recuperadas sí podrían recaer en su ámbito de aplicación una vez traspasada la delimitación de «residuo final». La Comisión ha abordado este problema y los correspondientes grupos de trabajo técnicos han formulado propuestas, más o menos satisfactorias, para desbloquear esta situación. En cualquier caso sigue existiendo incertidumbre y, para ayudar a resolver los problemas, puede recurrirse a los estudios de gran utilidad que pone a disposición el CCI/IPTS de la Comisión en Sevilla, así como a la información disponible en la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (ECHA). Con ello y con todo, no se puede conjurar completamente la amenaza de un registro, incluso en casos en los que este registro puede no entrañar ventaja alguna.

4.2.2 La política de la UE para luchar contra el cambio climático debería contemplar una serie de incentivos para promover una transición coherente y sostenible de la sociedad global, desde las fuentes energéticas primarias de origen fósil hacia fuentes alternativas de energía. La política de la UE en materia de cambio climático está compuesta por elementos individuales que deberían ser integrados, aunque, más que una realidad, esta integración no pasa desgraciadamente de ser una mera declaración de intenciones. Algunos de estos elementos repercuten gravemente en los procesos de recuperación y reciclaje: la actualización del RCCDE para el periodo post-Kioto sitúa en desventaja a los operadores de instalaciones producti-

vas, por su planteamiento administrativo a la hora de asignar los créditos durante el periodo 2013-2020. Además, la introducción gradual de un sistema de subastas agotaría los recursos económicos de los operadores, que dispondrían todavía de menos dinero para acometer futuros procesos de reducción del carbono. Por otro lado, la RCCDE no refleja el ahorro en energía y carbono que se consigue con el uso de materias primas recuperables en otros sectores industriales y de la construcción.

4.2.3 La Directiva sobre energía renovable plantea, además, otros problemas. Los importantes esfuerzos desplegados en favor de las energías renovables y el ingente, y desequilibrado, apoyo a éstas plantea claramente el riesgo de que se filtren grandes cantidades de materias primas secundarias recuperadas (biomasa y papel recuperado de todo tipo) para reutilizarlas en generación de energía y de calor. Todos estos riesgos deben ser analizados de manera adecuada y limitarlos en la medida de lo posible si se pretende mantener e, incluso, mejorar el acceso a las materias primas secundarias allí donde se pueda. Hay que examinar y, en caso necesario, reforzar la definición de «biomasa» para evitar abusos a costa de la generación de energías renovables. En algunos casos se llega incluso a incinerar, sin más, las materias primas primarias –la madera– como consecuencia del falseamiento del mercado que ocasionan algunos subsidios.

4.2.4 La normativa de la UE en materia de residuos impone obligaciones legales a todas las partes interesadas en el flujo de estos materiales, y las autoridades respectivas deberán comprobar y exigir rigurosamente estas responsabilidades. La instrucción y formación de dichas autoridades constituyen un requisito previo fundamental para luchar contra cualquier práctica ilegal de operadores sin escrúpulos, especialmente en el ámbito del comercio internacional.

5. Cadenas de valor y operadores en los principales flujos de materias primas secundarias

Ya en la definición del punto 3 queda de manifiesto la existencia de grandes diferencias entre los distintos flujos de materias primas secundarias. Algunos de ellos operan de modo prácticamente autónomo, basándose de manera natural en unos sistemas históricos de funcionamiento para la recogida, pretratamiento y tratamiento (incluida la clasificación) de residuos, previamente al envío del material recuperado a una gran instalación operativa. Es posible apuntar distintas características para determinar cuáles son los peligros que plantean los procesos de recuperación y reciclaje, y evitarlos.

5.1 El valor comercial de las materias primas secundarias constituye uno de los factores clave que determinan la accesibilidad final de este material. La recogida y el pretratamiento de los flujos de residuos son fases relativamente económicas en el caso de residuos concentrados (hierro, vidrio y papel), por lo que las materias primas secundarias resultantes siguen siendo bastante accesibles a un costo razonable. Todo este circuito cerrado está sometido a las condiciones de mercado. Por otro lado, existe un segmento de reciclaje cada vez mayor que no se rige por los precios de mercado de los materiales, sino por el cumplimiento de las políticas de la UE en materia de residuos. La mayor parte de los residuos de envases, los residuos electrónicos y eléctricos y los residuos biodegradables se transforma para cumplir los objetivos de diversas directivas.

5.1.1 La producción de este tipo de materias primas secundarias procedentes de estos flujos de residuos no son económicamente sostenibles en el mercado mundial. La recogida, clasificación y transformación de los residuos se ajustan o bien al cumplimiento por parte de los productores de unas normas de responsabilidad ampliada, o bien a una financiación pública directa. En ambos casos, es el ciudadano europeo quien paga la conversión, ya sea como contribuyente o como consumidor.

5.1.2 Europa genera una reserva de materias primas secundarias a la que cualquier operador mundial tiene en todo momento fácil acceso cuando se incrementa la demanda de estos materiales en los mercados mundiales. El enorme volumen de residuos recogidos y no transformados se exporta principalmente a Asia. La volatilidad del mercado mundial hace que los precios sean también volátiles. En épocas de recesión de los mercados mundiales, las materias primas secundarias recuperadas se acumulan, ya que se deben respetar los objetivos de reciclaje. Esta situación crea situaciones críticas por el falseamiento del mercado dentro de la UE.

5.1.3 Los recicladores de la UE tienen que invertir mucho más que sus competidores asiáticos en la construcción de plantas de reciclaje, puesto que han de respetar unas normas más rigurosas, tanto en materia de sobrecapacidad como de tecnología. Así pues, cuando resurgen los mercados mundiales de las materias primas, sus costosas capacidades no se aprovechan porque los residuos recogidos abandonan Europa sin ser transformados. Por todo ello, existe una necesidad acuciante de hacer frente a los operadores globales de materias primas, y el marco regulador de los residuos deberá evitar trastornos al mercado y facilitar el acceso de las industrias de la UE a las materias primas secundarias.

5.1.4 Las restricciones sobre el comercio ilegal o semiilegal de materias primas secundarias podrían basarse en el respeto riguroso de unos certificados de calidad reconocidos internacionalmente, como unos certificados basados en normas ISO expedidos por los socios receptores de materias primas secundarias fuera de la UE. Asimismo, cuando puedan plantearse problemas, los Estados miembros deberán adoptar todas las medidas legales necesarias a la hora de comprobar el origen legal de un residuo de recogida.

5.1.5 Puesto que la política relativa a las materias primas constituye una cuestión de seguridad estratégica en muchas

partes del mundo, el apoyo de la UE al conjunto de cadenas de valor y, en particular, por lo que respecta a las materias primas secundarias de alta calidad («calidad superior») podría resolver muchos de los problemas relacionados con el acceso a estas materias primas. Obviamente, es necesario revisar la especificación europea de las materias primas secundarias con el fin de definir una «calidad superior» para ellas.

5.2 El impacto medioambiental de un reciclaje inteligente ha de ser beneficioso para el conjunto de las principales industrias que hacen uso de grandes cantidades/cuotas de materias primas secundarias. Este enunciado general no se ve siquiera alterado por el uso de sofisticadas tecnologías en la transformación de los flujos de residuos. Por lo general, se reduce el consumo energético total, en ocasiones hasta constituir una fracción del consumo normal, como ocurre con la transformación de materias primas extraídas de minas o cosechadas. Todo ello implica también una reducción de las emisiones de dióxido de carbono, las emisiones de gases, etcétera. La presencia de impurezas en el flujo de residuos obliga a tener en cuenta nuevos residuos que, en algunos casos, imponen también el uso de plantas de tratamiento de aguas residuales. Estos flujos de residuos difíciles han incrementado también los costes de pretratamiento y tratamiento, lo cual encarece a su vez los procesos.

5.3 La utilización de las materias primas secundarias al margen de la industria plantea un gran riesgo para estos sectores (véase el punto 4.2.3). El entorno competitivo se ve seriamente falseado por medios económicos que sirven a cometidos completamente distintos, y ello podría distorsionar enormemente los mercados de materias primas. La industria del papel no puede competir por la pasta de celulosa (su principal materia prima) y por el papel recuperado (su segunda materia prima principal) con las plantas productoras de calor y energía renovable, que gozan de subsidios para este fin. Hay que adoptar unas medidas adecuadas de protección para garantizar el acceso a las materias primas básicas. El fracaso de estas medidas supondría una seria amenaza para una de las principales industrias de la UE. El apoyo a la producción de materias primas secundarias «de calidad superior» elevará la demanda de mano de obra y tendrá una repercusión social positiva en una época de crisis para el consumo de dichas materias primas.

Bruselas, 16 de febrero de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON