

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión —
Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos»**

(COM(2003) 301 final)

(2004/C 80/14)

El 28 de mayo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, adoptó su dictamen el 14 de noviembre de 2003 (ponente: Sr. Buffetaut).

En su 404º Pleno de los días 10 y 11 de diciembre de 2003 (sesión del 11 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 29 votos a favor y 3 votos en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La cuestión de la prevención, el reciclado, las diversas formas de valorización y de eliminación de los residuos es uno de los asuntos fundamentales para el desarrollo sostenible de nuestras sociedades. Por esta razón, en el marco del Sexto Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente (6º PAMA), la Comisión desea definir una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos, en unos momentos en que la cantidad global de los mismos sigue aumentando pese a las políticas de prevención y de valorización aplicadas desde hace varios años. Además, la entrada de diez nuevos Estados miembros en la Unión Europea no hará sino contribuir a aumentar la gravedad del problema.

1.2. La producción total de residuos en la Unión Europea asciende a 1 300 millones de toneladas al año, es decir, 3,5 toneladas por habitante y año (sin incluir los residuos agrícolas). De acuerdo con la información publicada por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), el grueso de la producción total de residuos de la UE está formado por cinco flujos principales: los residuos de fabricación (26 %), los residuos de minería y cantería (29 %) (1), los residuos de construcción y demolición (22 %), los residuos sólidos urbanos (14 %) y los residuos agrícolas y forestales (cuya estimación es particularmente difícil). El 2 % de estos residuos es peligroso, es decir, unos 27 millones de toneladas.

1.3. Se ha señalado que la producción total de residuos mantiene una tendencia al alza. No obstante, allí donde se ha aplicado una política sectorial voluntarista (por ejemplo para los residuos de embalajes en Alemania), ha podido observarse una reducción de la producción de determinados residuos, que de todas formas no resulta suficiente para invertir la tendencia general. Un factor de optimismo relativo lo constituye el hecho de que se han logrado algunos progresos avanzando en la desvinculación de la producción de residuos respecto del crecimiento económico, lo que ha dado lugar a que la producción de residuos aumente menos rápidamente que el crecimiento económico (2).

1.4. La relación entre residuos generados e impacto ambiental es compleja y depende de varios factores, como la naturaleza y composición de los diferentes tipos de residuos. Teniendo en cuenta que las técnicas para expresar el impacto ambiental en términos monetarios siguen sujetas a limitaciones metodológicas, es complicado realizar valoraciones económicas de los costes ambientales. Por consiguiente, es difícil calcular los costes ambientales de los residuos.

1.5. Los procedimientos de control y diferentes normas de aplicación de los principios generales comunes necesarios para asegurar un alto grado de protección del medio ambiente y de la salud humana en toda la Comunidad existen desde la adopción de la Directiva marco relativa a los residuos, de 1975, y la Directiva sobre residuos peligrosos, de 1991. Sin embargo, para evaluar la repercusión real de las normativas existentes, sería necesario contar con estadísticas y datos obtenidos con criterios normalizados y simples que redoblaran comparaciones significativas y fiables. A este respecto, sería deseable que se prosiguieran los esfuerzos para elaborar estadísticas más fiables. Al mismo tiempo, sería interesante poder disponer de un repertorio de mejores prácticas desarrolladas por los diferentes entes locales europeos.

1.6. A pesar de los progresos logrados en la reducción de los efectos del tratamiento de los residuos en el medio ambiente, gracias a la aplicación de normas europeas y nacionales, siguen existiendo problemas importantes, sobre todo en lo que respecta a la transposición y aplicación en los Estados miembros de la UE de la legislación comunitaria sobre residuos. Se corre el riesgo de que este problema se agudice cuando los países de la adhesión tengan que integrar el acervo comunitario en materia de medio ambiente. En efecto, la situación heredada de los antiguos regímenes comunistas es a menudo catastrófica y existen retrasos considerables.

(1) Véase el Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de las industrias extractivas — CESE 1237/2003.

(2) Agencia Europea del Medio Ambiente, 2002: Environmental Signals 2002 — Benchmarking the Millennium, Informe de evaluación medioambiental nº 9, Copenhague: EEE, capítulo 11, pp. 100-105.

2. Síntesis de la propuesta

2.1. La Comunicación de la Comisión supone la puesta en marcha de una amplia consulta entre las partes interesadas a fin de recabar su posición sobre el conjunto de opciones estratégicas que se presentan en la Comunicación. Estas opciones se refieren sobre todo a los medios que permitirían prevenir la producción de residuos, reducir la utilización de recursos y diseñar los sistemas de reciclado que mejor se adapten a determinados tipos de residuos. La estrategia de la Comisión tiene también como objetivo evaluar los resultados obtenidos hasta la fecha por la política comunitaria en materia de residuos y determinar con más precisión los ámbitos en los que es preciso seguir progresando.

2.2. La Comunicación objeto de examen se inscribe en el marco de una revisión por parte de la Comisión de sus planteamientos en materia de producción y consumo sostenibles. La Comunicación debe ponerse en relación con la Comunicación relativa a la política de productos integrada⁽¹⁾ y a la próxima Comunicación sobre la explotación sostenible de los recursos naturales.

2.3. En la Comunicación sometida a examen se señala que deben fijarse objetivos en materia de prevención de residuos y, al mismo tiempo, establecerse medidas para que dichos objetivos puedan alcanzarse de forma razonable. La Comunicación invita a las partes interesadas a que formulen observaciones sobre la viabilidad de determinadas medidas de prevención, en concreto los planes de prevención de la producción de residuos, la introducción de métodos de producción que generen pocos residuos y la adopción en la Unión Europea de las mejores prácticas aplicadas a escala nacional.

2.4. Con este documento, la Comisión plantea la conveniencia de revisar la definición de residuos, analizando sus pros y sus contras. Es evidente que la determinación de la naturaleza y el contenido de las futuras opciones estratégicas que vayan a aplicarse dependerá de la definición de residuos. De cualquier forma, los operadores, los agentes económicos y los consumidores necesitan contar con una seguridad y una estabilidad jurídicas. Cualquier modificación de la definición de residuos tendría consecuencias muy importantes.

2.5. En la Comunicación se indica que es posible mejorar en más de un aspecto la política de reciclado para contribuir a resolver el problema de los residuos en la Unión Europea. La Comunicación aborda en particular cuestiones como la fijación de objetivos de reciclado por materiales, los elevados costes del reciclado y los medios que harían del reciclado una operación menos cara, más simple y más limpia.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya los esfuerzos realizados por la Comisión para examinar los medios de elaborar y poner en marcha una

amplia combinación de opciones estratégicas para resolver la importante cuestión del aumento de la producción de residuos en la Unión Europea.

3.2. El Comité acoge favorablemente que en la propuesta de la Comisión se haga referencia a las conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001), al 6º Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (julio de 2002) y al plan de aplicación del Programa 21 acordado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, septiembre de 2002). Sin embargo, lamenta que en su propuesta la Comisión no formule objetivos medioambientales específicos. El propósito de una estrategia debe ser desarrollar formas de conseguir los objetivos considerados fundamentales. Por consiguiente, el Comité considera problemático que los objetivos en materia de prevención de residuos sólo se formulen durante el debate o incluso después de él acerca de las opciones estratégicas propuesto por la Comisión. Ello enturbia un poco las perspectivas.

3.3. El Comité suscribe el ámbito de aplicación de la estrategia y considera que sería conveniente que sea coherente con las directrices de la OCDE⁽²⁾ al respecto. Apoya la apertura de un debate que tenga como objetivos definir las prioridades en materia de prevención y tratamiento de residuos, sin excluir a priori ninguna forma de valorización.

3.4. El Comité expresa su deseo de que la Comisión vele por que esta estrategia refuerce efectivamente la normativa en materia de salud humana y medio ambiente en la Unión Europea, así como los niveles de control aplicables al reciclado, sin obstaculizar el desarrollo de este sector, ya que estas normas son a menudo menos rigurosas que las que se aplican a los principales formas de eliminación de residuos (vertederos e incineración). En caso contrario, la estrategia tendría como consecuencia no deseada inducir sistemáticamente a optar por formas de eliminación de residuos sometidas a un menor control, lo que entrañaría el riesgo de aumentar su impacto ambiental. Esto es aún más importante si se piensa que las técnicas de reciclado recurren todavía en gran medida a técnicas manuales, en las que los trabajadores están más expuestos que en otros lugares a riesgos sanitarios, higiénicos y de seguridad. En este sentido sería deseable prever instrumentos adecuados de incentivación para desarrollar tecnologías específicas de protección de la salud pública y el medio ambiente.

3.5. La estrategia se centra en la prevención y el reciclado y, como tal, no aborda otras formas de revalorización, que sólo se mencionan secundariamente. Ello es así, por ejemplo, en el caso del compostaje doméstico y de la recuperación de energía. El Comité considera que, en el marco de toda estrategia futura de la Unión Europea en materia de residuos, conviene analizar todas las formas de valorización que pueden merecer consideración, teniendo en cuenta los imperativos ecológicos, las condiciones económicas y energéticas y los condicionantes geográficos.

(1) COM(2003) 302 final.

(2) OCDE, ENV/EPOC/PPC(2000) 5/Final: Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual, agosto de 2000.

3.6. El Comité está de acuerdo en que es complejo realizar un cálculo económico de los costes ambientales de la producción de residuos, pero considera que, en la elaboración de cualquier estrategia futura en materia de residuos, la Comisión debería tener en cuenta la relación coste-beneficio de las medidas estratégicas que deben adoptarse y preguntarse si las opciones estratégicas elegidas pueden aplicarse o no verdaderamente en todo el territorio de la Unión Europea. Por consiguiente, el Comité subraya que es necesario velar permanentemente por una aplicación homogénea y eficaz de la legislación sobre residuos en todos los Estados miembros de la UE, independientemente de las opciones estratégicas que se adopten al final. Resulta especialmente necesario armonizar la propia definición de residuo, que actualmente difiere desde el punto de vista de su aplicación entre los distintos Estados miembros.

3.7. El Comité acoge favorablemente la opción propuesta por la Comunicación para fomentar la recogida selectiva y la prevención cuantitativa de los residuos, que consiste en introducir sistemas de cobro conocidos como sistemas «pagar por tirar» y ya aplicados en algunos Estados miembros.

3.8. Si se pretende aplicar una estrategia eficaz para los residuos es importante establecer también una definición correcta del concepto de «residuo» que haga posible su gestión efectiva y racional a efectos de todas las partes interesadas. La definición actual de «residuo» se remonta a 1976, cuando su gestión tenía poco que ver con lo que es hoy en día. La actual definición dificulta en numerosos casos la reutilización y el reciclado de los residuos de producción como, por ejemplo, la gestión de residuos cuando confluyen diversas normativas comunitarias. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la propuesta lanzada por la Comisión en esta Comunicación para entablar un debate sobre esta cuestión.

4. Observaciones particulares

4.1. El Comité se congratula de que, por lo que se refiere al alcance de la estrategia, el objetivo de la Comunicación sea fomentar de manera general tanto la prevención como el reciclado. Sin embargo, aunque es obvia la necesidad de fomentar la prevención, el fomento del reciclado se presenta a veces de manera simplista. El Comité considera que el reciclado no es siempre sinónimo de un nivel elevado de protección del medio ambiente, ni constituye sistemáticamente el mejor modo de tratamiento de los residuos. Por ello, es conveniente que la estrategia de reciclado se base, en particular, en el fomento de formas de reciclado adaptadas (especialmente en términos ambientales, económicos y sociales), es decir, conformes con los principios del desarrollo sostenible.

4.2. Por lo que se refiere a la prevención de la producción de residuos, el Comité recomienda que la estrategia:

- fije al mismo tiempo objetivos cualitativos y cuantitativos, teniendo en cuenta las exigencias anteriores del Parlamento y del Consejo sobre los flujos prioritarios de

residuos, los requisitos del 6º PAMA y las experiencias nacionales en materia de prevención de residuos;

- favorezca la adopción de medidas de reglamentación e incentivos económicos para reducir el volumen de residuos producidos;
- fomente el desarrollo y la adopción de tecnologías y productos «limpios»;
- incite resueltamente a reducir la producción de residuos y a reutilizar los materiales y los productos que tengan un uso real (en particular las botellas de vidrio, por ejemplo).

4.3. Por lo que se refiere al reciclado de los residuos, el Comité recomienda que la estrategia:

- permita aumentar la cantidad de materiales reciclados utilizados en todos los productos mediante el establecimiento de objetivos e incentivos claros; ello puede lograrse desarrollando instrumentos basados en el impulso del sector del reciclado cuando el simple mecanismo del mercado no lo permita;
- identifique los medios para eliminar los obstáculos a la competitividad del sector del reciclado, mejorando las condiciones del mercado para los materiales reciclados sin dar lugar a falseamientos de la competencia indebidos;
- fomente la recogida selectiva y el compostaje de alta calidad de los residuos biodegradables, de manera que pueda recuperarse la energía;
- reduzca los transportes de residuos transfronterizos desproporcionados o excesivos o debidos al dumping ambiental;
- utilice al máximo los diversos instrumentos de información que sirvan para informar a los ciudadanos de las medidas que pueden adoptar para reducir y reciclar los residuos, y que las autoridades locales informen a los ciudadanos del impacto que tienen sus esfuerzos.

4.4. El Comité considera que los «certificados negociables» son un nuevo enfoque interesante, ya que por primera vez la Comisión se plantea la instauración de dichos mecanismos de acompañamiento del desarrollo del reciclado. Considera que un estudio y un primer balance del mecanismo ensayado en el Reino Unido podrían facilitar indicaciones interesantes sobre los efectos beneficiosos y los escollos que deben evitarse al aplicar un sistema de estas características, y que un estudio exploratorio exhaustivo sobre la técnica contribuiría a aclarar cómo podría mejorarse su funcionamiento.

4.5. El Comité recomienda la aplicación de normas homogéneas en materia de reciclado, en concreto la aplicación de la Directiva de prevención y control integrados de la contaminación (PCIC) en todo el sector de los residuos. En estos momentos, una gran parte de los modos de tratamiento de los residuos están excluidos a priori del ámbito de aplicación de los documentos de referencia sobre mejores técnicas disponibles (BREF) y, por consiguiente, no puede obtener el estatuto de «mejores prácticas disponibles» (MTD), por ejemplo por lo que se refiere al compostaje.

4.6. El Comité apoya la revisión de los anexos IIA y IIB de la Directiva marco relativa a los residuos, a fin de revisar las definiciones de las operaciones de valorización y de eliminación.

4.7. Modificación de la definición de recuperación de energía (página 41): el Comité suscribe la iniciativa de la Comisión de revisar la definición de recuperación de energía en el marco de una reflexión sobre algunos aspectos de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, siempre que la recuperación de energía sea debidamente reconocida como modo de valorización (y no de eliminación) en todos los casos en los

que la energía producida tanto por incineración como por co-incineración se recupere y se utilice realmente.

4.8. El Comité considera oportuna la iniciativa de la Comisión. Estima que la prevención y el tratamiento de residuos es una cuestión fundamental que debe abordarse sin a priori ideológicos y con un espíritu abierto sobre los modos de tratamiento y su jerarquía. Subraya que las dificultades encontradas en el desarrollo del reciclado se refieren sobre todo a las cuestiones de los costes, a la falta de tecnología adecuada que compromete la calidad del producto reciclado y al pequeño tamaño del mercado de productos reciclados en el que la competitividad no es suficiente; ello debería impulsar la investigación y el desarrollo de tecnologías más competitivas, pero se plantea también la cuestión de la internalización de los costes ambientales.

Por último, el Comité considera que la Comisión, sin plantear realmente un cuestionario como hizo de hecho en el marco del Libro Verde, solicita contribuciones, reflexiones e intercambios de experiencia en los ámbitos en los que se plantea preguntas. El Comité se congratula de este enfoque participativo con vistas a los operadores del sector y a los ciudadanos.

Bruselas, 11 de diciembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH
