

**Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre incineración de residuos»**

(1999/C 198/08)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la Propuesta de Directiva del Consejo sobre incineración de residuos [COM(1998) 558 final — 98/0289 (SYN)]<sup>(1)</sup>;

vista la decisión de la Comisión de 7 de octubre de 1998 de consultar al Comité de las Regiones a este respecto, de conformidad con el primer párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista la decisión de la Mesa de 15 de julio de 1998 de encargar la preparación del dictamen a la Comisión de Ordenación del Territorio, Política Urbana, Energía y Medio Ambiente (Comisión 4);

visto el proyecto de Dictamen (CDR. 447/98 rev. 1) aprobado por la Comisión 4 el 4 de febrero de 1999 (ponente: Sr. Mikkelsen),

en su 28º Pleno, celebrado los días 10 y 11 de marzo de 1999 (sesión del 10 de marzo), ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

### Introducción

1. El 7 de octubre de 1998, la Comisión presentó una consulta al Comité de las Regiones sobre el texto definitivo de la propuesta de Directiva del Consejo sobre incineración de residuos.

2. La propuesta de Directiva del Consejo sobre incineración de residuos, presentada por la Comisión, tiene por objeto la incineración de residuos tanto en instalaciones de incineración tradicionales como en instalaciones de co-incineración de residuos, por ejemplo, los hornos de cemento y las plantas de combustión.

### Observaciones generales

3. El Comité de las Regiones acoge con satisfacción la propuesta de Directiva del Consejo sobre incineración de residuos presentada por la Comisión. El Comité considera que dicha propuesta de Directiva es un texto logrado cuya necesidad se había hecho patente.

4. El objetivo de la propuesta de Directiva del Consejo sobre incineración de residuos es contribuir a garantizar que la incineración de residuos se efectúe teniendo en cuenta consideraciones sanitarias y medioambientales. Sin embargo, la propuesta de Directiva no resuelve los problemas que plantea el hecho de que en numerosos lugares de Europa existe una fuerte oposición a la utilización de instalaciones de incineración como solución para resolver la cuestión de los residuos, razón por la cual prefieren depositar gran cantidad de residuos en vertederos. Ello implica, entre otras cosas, un riesgo de contaminación de las aguas subterráneas, el mar, los lagos y los cursos de agua; además, los vertidos de residuos biodegradables generan emisiones de metano que es uno de los principales causantes del efecto invernadero.

5. El Comité de las Regiones considera que la incineración de residuos con valorización energética puede ser uno de los elementos de un sistema moderno de tratamiento de los residuos a condición de que se integre en una estrategia coherente de tratamiento de los residuos, de tal modo que la incineración de residuos no constituya un obstáculo para las iniciativas de reciclaje de materiales o de reducción de los residuos. Además, es necesario garantizar que la incineración de los residuos se efectúa de conformidad con las disposiciones generales que existen en materia de contaminación de la atmósfera, las aguas, etc.

6. La Resolución del Consejo sobre una estrategia comunitaria para la gestión de residuos<sup>(2)</sup> subraya la necesidad de fomentar la utilización de los residuos, particularmente con fines energéticos. En la propuesta de Directiva del Consejo presentada por la Comisión relativa al vertido de residuos<sup>(3)</sup> también se exige una reducción del volumen de residuos biodegradables que se deposita en vertederos. En su Dictamen de 11 de junio de 1997<sup>(4)</sup> sobre dicha propuesta de Directiva, el Comité de las Regiones apoyaba estas exigencias. A este respecto, el Comité de las Regiones señala que en el futuro cabe esperar un incremento del recurso a la incineración de residuos.

7. El Comité de las Regiones considera importante que la explotación de las instalaciones de incineración se base en el principio de que es necesario garantizar un elevado nivel de protección medioambiental y de transparencia en lo que se refiere a la organización, la creación y la gestión de tales instalaciones. Así se podrá contribuir a reducir los problemas relacionados con una adecuada localización y la construcción de futuras instalaciones: el denominado síndrome «NIMBY» («No cerca de mi casa»). El Comité de las Regiones hace hincapié en que las autoridades locales y regionales son a menudo los principales organizadores y contribuyentes financieros en materia de gestión de residuos y desempeñan un papel decisivo en materia de comunicación con los ciudadanos y, por consiguiente, es necesario colaborar estrechamente con ellas para establecer un sistema adecuado de gestión de residuos.

<sup>(2)</sup> DO C 76 de 11.3.1997, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(97) 105 final — DO C 156 de 24.5.1997, p. 10.

<sup>(4)</sup> CDR 112/97 fin — DO C 244 de 11.8.1997, p. 15.

<sup>(1)</sup> DO C 372 de 2.12.1998, p. 11.

8. Además, es fundamental a este respecto que la creación de instalaciones de incineración de residuos se enmarque en una estrategia coherente de residuos y energía, de modo que las instalaciones en cuestión tengan un impacto medioambiental óptimo y se garanticen unas soluciones adecuadas en materia de tratamiento de residuos desde el punto de vista medioambiental.

9. El Comité de las Regiones considera que sería conveniente completar la propuesta de Directiva sobre incineración de residuos con una serie de disposiciones relativas a la selección de los residuos antes de su incineración, con el fin de eliminar los componentes indeseables. A este respecto, el Comité de las Regiones insiste en la importancia de que se efectúe una selección adecuada en el punto de origen, antes de que los residuos sean transportados a la planta de incineración.

10. Es preciso establecer directrices uniformes en materia de incineración de residuos en los Estados miembros, para evitar, por ejemplo, transportes innecesarios de residuos entre estos países. El Comité de las Regiones considera fundamental limitar este problema.

11. El Comité de las Regiones, no obstante, considera que será necesario adoptar disposiciones transitorias realistas para el período comprendido entre la entrada en vigor de la Directiva y su aplicación por parte de los Estados miembros y, al mismo tiempo, se deberán tomar medidas para evitar que los residuos sean transportados desde los países que ya apliquen la Directiva hacia los países que aún no hayan incorporado plenamente la Directiva a su legislación nacional.

12. A juicio del Comité de las Regiones, la propuesta de Directiva tendrá una importancia particular para las entidades locales y regionales, ya que son en gran parte responsables de la creación y explotación de las instalaciones de incineración y, en numerosos casos, de controlar también el impacto medioambiental de dichas instalaciones.

13. El Comité de las Regiones observa con satisfacción que el sexto considerando de la propuesta de Directiva remite a la Resolución del Consejo<sup>(1)</sup> relativa a una estrategia comunitaria para la gestión de residuos, en la que, por ejemplo, se insiste en la necesidad de evitar el transporte a gran escala de residuos hacia el lugar de incineración. El Comité de las Regiones está de acuerdo en que se debería evitar los transportes de residuos en la medida de lo posible.

14. El Comité de las Regiones acoge con satisfacción que la Directiva esté concebida como un conjunto de exigencias mínimas (véase, a este respecto, el quinto considerando de la propuesta de Directiva), lo cual permite que los Estados miembros puedan establecer normas más estrictas en materia de instalaciones de incineración de residuos.

15. El Comité de las Regiones se congratula de que la Directiva establezca directrices en materia de coincineración de residuos. El Comité toma nota de que hasta ahora este tipo de instalaciones carecía de toda normativa. No obstante, el Comité considera imprescindible delimitar la coincineración de residuos en cuanto procedimiento de valorización (R1, con

arreglo al anexo II B de la Directiva 75/442/CEE) y en cuanto procedimiento de eliminación (D10, de conformidad con el anexo II A de la Directiva 75/442/CEE).

16. El Comité de las Regiones no considera oportuno que, de conformidad con la propuesta de Directiva, algunas instalaciones industriales puedan incinerar residuos mediante un método que implica que algunas sustancias contaminantes presentes en los residuos se incorporen a los productos, si ello puede suponer un riesgo para el medio ambiente o para la salud humana.

17. Cabe mencionar como ejemplo la industria del cemento, donde los metales pesados presentes en los residuos se diluyen en el cemento y, por consiguiente, se integran en la composición de los materiales de construcción. La propagación de sustancias no deseadas a través de los productos de la industria del cemento puede en última instancia causar problemas durante la utilización de los materiales de construcción y justo antes de que los residuos de dichos materiales sean transformados de forma controlada. El Comité de las Regiones considera que este método y otros similares constituyen una dilución de los residuos.

18. El Comité de las Regiones se opone a los métodos de incineración de residuos que diluyen los residuos e incorporan sustancias contaminantes (por ejemplo, metales pesados) a los productos que más adelante se propagan en el medio ambiente en forma de materiales de construcción. A juicio del Comité de las Regiones, esto es contrario a los objetivos de la propuesta de Directiva (véase a este respecto el considerando número 15) de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente.

19. El Comité de las Regiones considera que la coincineración de residuos sólo debería permitirse en el caso de residuos homogéneos y bien definidos, de origen claramente determinado, y a condición de que se realice con arreglo a un programa aprobado de gestión de residuos.

20. El Comité de las Regiones señala que en una gran medida compete a las entidades locales y regionales el establecimiento de instalaciones de tratamiento de residuos que sean eficientes y respondan a las necesidades. Dichas instalaciones deben estar diseñadas de tal forma que favorezcan la gestión sostenible de los residuos sólidos a fin de reducir el volumen de residuos, y de mejorar su aprovechamiento y su reciclado. En este sentido, es preciso subrayar que la eliminación de los elementos muy combustibles y no reciclables va a crear graves dificultades, desde el punto de vista técnico, económico y medioambiental, al funcionamiento sostenible de las plantas dedicadas a la incineración de residuos.

21. La propuesta de Directiva sobre incineración de residuos contiene en su anexo II una «fórmula de coincineración» que se utiliza para determinar valores límite de contaminación atmosférica causada por la coincineración de residuos. Se utiliza una fórmula análoga en la Directiva 94/67/CE relativa a la incineración de residuos peligrosos.

22. La fórmula de coincineración se utiliza para determinar valores límite de emisión de sustancias a la atmósfera y se basa en la proporción de gases de escape procedentes de la incineración de residuos y la proporción de gas derivado de la combustión de combustibles fósiles.

(1) DO C 76 de 11.3.1997, p. 1.

23. El Comité de las Regiones considera que, en algunos casos, la utilización de la fórmula de co-incineración puede implicar que los valores límite de emisión de sustancias contaminantes procedentes de la co-incineración de residuos no sean tan estrictos como los que se aplican a las instalaciones de incineración tradicionales.

24. El CDR considera que algunas de las disposiciones aplicables a las instalaciones de co-incineración y a las incineradoras especializadas entran en contradicción con la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la revisión de la estrategia comunitaria para la gestión de residuos, en la que se afirma que: «Todas las emisiones tienen el mismo potencial de impacto en el medio ambiente, cualquiera que sea el proceso de emisión. Por consiguiente, no existen motivos para establecer normas distintas en función de los sectores (industria o instalaciones de tratamiento de residuos), cuando las materias primas y los procesos son comparables. En principio, deben aplicarse los mismos requisitos, con independencia de que los residuos sean objeto de tratamiento en instalaciones industriales o de tratamiento de residuos (valorización o eliminación).» El razonamiento concreto que lleva a esta igualdad de normas se recoge en el Informe «Blokland», elaborado por el diputado Sr. Blokland por encargo del Parlamento Europeo.

25. En su dictamen de 16 de enero de 1997 sobre dicha Comunicación, el Comité de las Regiones ya expresó su satisfacción por el objetivo de la Comisión de aplicar las mismas normas a los residuos, independientemente de si eran tratados en instalaciones industriales o en instalaciones de tratamiento de residuos.

26. Dadas las consecuencias mencionadas más arriba, el CDR subraya que la fórmula de co-incineración del anexo II deberá redactarse de manera que se establezcan valores límites uniformes para las plantas de incineración y co-incineración a fin de lograr condiciones uniformes para estos procesos. Si esto no se puede lograr mediante la fórmula de co-incineración, el Comité de las Regiones considera que dicha fórmula deberá ser modificada o sustituida por el establecimiento de valores límites de emisiones totales a la atmósfera de sustancias contaminantes, a fin de que las plantas de incineración y de co-incineración de residuos respondan a los mismos requisitos.

27. El Comité de las Regiones, no obstante, insiste en que, a la hora de establecer valores límite para la co-incineración de residuos, se debe tener en cuenta el principio de utilización de la mejor tecnología disponible (véase la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (Directiva PCIC 96/61/CE). Así pues, el Comité de las Regiones considera importante que se eviten las emisiones inútiles.

28. El Comité de las Regiones considera que en los trabajos futuros se deberá garantizar que las instalaciones de co-incineración y las incineradoras especializadas estén sujetas a condiciones uniformes.

29. El Comité de las Regiones es partidario de que la Directiva 94/67/CE relativa a la incineración de residuos peligrosos y la propuesta de Directiva objeto del presente Dictamen, sobre incineración de residuos, sean refundidas en una sola, al objeto de facilitar la lectura y aplicación de la normativa comunitaria.

### Observaciones específicas sobre los distintos artículos de la propuesta de Directiva

30. El Comité de las Regiones se congratula de que la definición de instalación de incineración, tal como figura en el artículo 3, englobe todo el proceso, desde la recepción de los residuos, el almacenamiento y la selección preliminar hasta la incineración, los gases de escape, las aguas residuales y el almacenamiento de residuos en la instalación, etc. A juicio del Comité, también convendría establecer claramente que el calor producido por la combustión en las instalaciones de incineración debería ser recuperado según el estado actual de la tecnología, de conformidad con los compromisos asumidos por la UE (Protocolo de Kioto), con vistas a reducir los gases de efecto invernadero.

31. Asimismo, el Comité de las Regiones acoge con satisfacción que la misma definición sirva de base a la definición de las actividades de co-incineración de residuos incluida en la presente Directiva.

32. El Comité de las Regiones suscribe los objetivos del artículo 4 de recuperar el calor generado durante el proceso de incineración y lograr así el mayor rendimiento posible y evitar la generación de residuos o que estos se reduzcan o reciclen.

33. A este respecto conviene destacar la conveniencia de fomentar el desarrollo de métodos de reducción y reciclaje de los residuos de la incineración, con el fin de limitar los problemas que plantea la eliminación de residuos. En opinión del CDR, se debe investigar más en este área.

34. El Comité de las Regiones suscribe los requisitos mínimos exigidos por el artículo 4 que las autoridades competentes han de tener en cuenta al conceder una autorización para una instalación de incineración de residuos.

35. En lo concerniente al artículo 5 de la propuesta de Directiva, el Comité de las Regiones no quiere dejar de subrayar la necesidad de que se proceda, obligatoriamente, a hacer operativos sistemas adecuados de control para evitar que se introduzcan por accidente residuos peligrosos.

36. El Comité de las Regiones considera conveniente completar el artículo 5 al objeto de exigir una selección previa de los residuos antes de la incineración y preferiblemente en el punto de origen, con el fin de mejorar el proceso de incineración y, por consiguiente, reducir la cantidad de sustancias no deseables presentes en los residuos y en las emisiones de gases de escape.

37. El artículo 6 establece que el contenido de carbono orgánico total (COT) de las cenizas debe ser inferior al 3 %. El Comité de las Regiones considera que en la actualidad las instalaciones de incineración modernas pueden cumplir sin dificultad el requisito de un máximo de 3 % de COT, incluso con un margen cómodo. Por consiguiente, esta condición cuenta con el respaldo del Comité de las Regiones.

38. Por otro lado, el artículo 6 estipula que las instalaciones de incineración estarán construidas y explotadas de modo que se garantice que la temperatura de los gases de escape se eleve hasta por lo menos 850 °C como mínimo durante dos segundos. El Comité de las Regiones se declara de acuerdo con que se establezca esta obligación.

39. El Comité de las Regiones considera que la obligación de alcanzar la temperatura de 850 °C para la explotación de las instalaciones de incineración contribuye a evitar la formación de dioxina. Dado que el artículo 11 también estipula la obligación de medir continuamente la temperatura dentro del horno, ello permite controlar constantemente la temperatura y, de este modo, prevenir la formación de dioxina.

40. El Comité de las Regiones considera, por lo tanto, que el artículo 6 contribuye a garantizar una elevada calidad de incineración.

41. Por otra parte, el artículo 6 exige que todas las instalaciones de incineración estén equipadas con quemadores auxiliares para garantizar que la temperatura pueda alcanzar rápidamente el nivel deseado cuando se incineran residuos. La instalación obligatoria de quemadores auxiliares es necesaria para garantizar la rápida puesta en marcha de la instalación de incineración y asegurar que la temperatura en la instalación no queda por debajo de la temperatura mínima mientras haya en ella residuos sin incinerar.

42. El artículo 7 estipula que las instalaciones de incineración deben ser construidas y explotadas de modo que no se superen los valores límite de emisión indicados en el anexo V.

43. El Comité de las Regiones considera que los valores límite indicados en el anexo V pueden cumplirse sin dificultad, dejando incluso amplio margen, con la tecnología disponible. Al fundir la propuesta de Directiva objeto de análisis con la Directiva 94/67/CE relativa a la incineración de residuos peligrosos, deberían aplicarse valores de emisión uniformes para todo tipo de instalaciones de incineración.

44. El Comité de las Regiones pide que se establezca un valor límite para el amoníaco (NH<sub>3</sub>), dado que el proceso de depuración de los óxidos de nitrógeno implica normalmente la adición de amoníaco a los gases de escape. Una excesiva concentración de amoníaco puede provocar contaminación atmosférica y un exceso de nitrógeno en el suelo.

45. El artículo 7 de la propuesta de Directiva remite al anexo II para los valores límite de contaminación atmosférica causada por la co-incineración de residuos. El anexo II contiene la fórmula de co-incineración que se utiliza para determinar los valores límite de emisión de sustancias contaminantes en la atmósfera. El valor límite de emisión de dichas sustancias en el caso de la co-incineración de residuos (en instalaciones industriales, por ejemplo) se obtiene calculando la media entre el valor límite previsto por la Directiva sobre incineración de residuos y el valor límite que se aplica a la incineración de combustibles fósiles, que suele ser más elevado. Esto da lugar a la aplicación de condiciones diferentes para la co-incineración y para la incineración de residuos en incineradoras especializadas. Como ya se ha indicado, el Comité de las Regiones considera que las mismas disposiciones deberían ser válidas

para ambos tipos de instalaciones y estima que, en cualquier caso, las emisiones no deberían ser superiores a las que se producen con combustibles o materias primas tradicionales. En el contexto de la propuesta de reagrupamiento con la Directiva 94/67/CE, convendría limitar también la co-incineración de residuos no peligrosos a un máximo de utilización de residuos del 40 % en relación con el calor total liberado en la instalación.

46. El Comité de las Regiones considera, además, que sería conveniente establecer un valor límite para los vertidos de nitrógeno, ya que las aguas residuales de las instalaciones de incineración normalmente contienen nitrógeno que puede provocar una mayor eutrofización del medio.

47. El artículo 8 establece también que se deberán tomar medidas para evitar la dilución de las aguas residuales mediante la mezcla de diferentes flujos de aguas residuales procedentes de la instalación. El Comité de las Regiones está de acuerdo con el principio de que es preciso evitar la dilución. Se podrían tratar conjuntamente el agua de enfriamiento de las cenizas y las aguas residuales procedentes de la depuración de los gases de escape en la instalación, pero no se deben utilizar como diluyentes otros flujos de aguas residuales (el agua de lluvia, por ejemplo) para respetar los valores límite. Debe procurarse la aplicación de las mejores técnicas disponibles aplicables al caso para la solución de este problema.

48. El artículo 10 establece que los equipos de medición deberán someterse a una prueba anual de supervisión. El Comité de las Regiones considera que la redacción de este requisito es demasiado general, ya que existen numerosos métodos de medición diferentes y también distintos fabricantes de este tipo de equipos. A juicio del Comité de las Regiones, el tercer párrafo debería exigir que los equipos de medición fueran sometidos, al menos una vez al año, a prueba, de conformidad con las instrucciones del proveedor.

49. El anexo III de la propuesta de Directiva establece, por otra parte, que los muestreos y análisis de todas las sustancias contaminantes deben llevarse a cabo de acuerdo con las normas CEN. En los ámbitos en los que no existen aún normas CEN se aplicarán las normas nacionales.

50. El Comité de las Regiones subraya la importancia de elaborar cuanto antes normas CEN para los ámbitos que carecen de ellas, de modo que no pueda haber dudas sobre si se respetan los valores límite de la propuesta de Directiva para la co-incineración de residuos. Así pues, las referencias a normas nacionales no serán una solución sostenible a largo plazo, ya que tales normas no existen necesariamente en todos los ámbitos en cuestión.

51. El artículo 11 hace referencia a los requisitos de medición establecidos en el anexo III. El Comité de las Regiones considera que su formulación actual es imprecisa. El Comité de las Regiones insiste en la necesidad de normas claras y específicas en la materia, de modo que pueda garantizarse la aplicación de directrices uniformes a nivel nacional, regional y local en los distintos Estados miembros.

52. El requisito de que se realicen por lo menos dos mediciones anuales de metales pesados, dioxinas y furanos en los gases de escape (véase el artículo 11) resulta extraño si se compara con las exigencias estrictas aplicables a la medición de las aguas residuales. Debido a las considerables diferencias existentes en las condiciones de explotación de las instalaciones de incineración de residuos, el Comité de las Regiones considera que la necesidad de mediciones en el aire de escape y en las aguas residuales se debería estudiar con mayor precisión en el seno de un grupo de expertos.

53. Por último, el Comité de las Regiones subraya los aspectos positivos de la propuesta de la Comisión y señala que convendría elaborar a la mayor brevedad posible una Directiva de validez general sobre la incineración de residuos peligrosos y no peligrosos. Asimismo, observa que las exigencias medioambientales más estrictas que figuran en la propuesta de Directiva implican mayores costes financieros para las entidades locales y regionales, en la medida en que éstas son responsables tanto del establecimiento como de la explotación de las instalaciones de incineración, así como del control del impacto medioambiental de dichas instalaciones.

Bruselas, el 10 de marzo de 1999.

*El Presidente*

*del Comité de las Regiones*

Manfred DAMMEYER