

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad ⁽¹⁾

(91/C 269/03)

El 13 de noviembre de 1990, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 1991 (ponente: Sr. Van Dam).

En su 288º pleno (sesión del 3 de julio de 1991), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Contenido y exposición de motivos de la propuesta de la Comisión

La propuesta tiene por objeto revisar la legislación comunitaria vigente en materia de transporte transfronterizo de residuos, por los siguientes motivos:

- a) Las disposiciones comunitarias en la materia no se han incorporado de manera adecuada a las legislaciones de los Estados miembros. Para asegurar que las disposiciones se aplican simultáneamente y según las mismas modalidades, se propone un reglamento en lugar de una directiva.
- b) La eliminación de las fronteras internas en el mercado para el 1 de enero de 1993 requiere la adopción de procedimientos nuevos relativos a la vigilancia del transporte de residuos.
- c) Deben tenerse en cuenta las disposiciones establecidas en el Convenio de Basilea y en el Convenio de Lomé en lo que respecta al traslado de residuos con destino a y procedentes de terceros países.
- d) La experiencia ha mostrado que, a la hora de aplicar la Directiva existente, el ámbito de aplicación planteaba dificultades. En consecuencia, la Comisión ha decidido ampliar dicho ámbito a todos los residuos, porque no está muy clara la distinción entre residuos peligrosos y otros residuos, lo cual, en su opinión, podría inspirar actos ilegales. Por otra parte, la Comisión opina que los residuos inofensivos causan a menudo los mismos problemas que los residuos peligrosos. A veces, el cierre de fronteras entre los Estados miembros se efectúa incluso con mayor rapidez para los residuos no peligrosos que para los residuos peligrosos. En consecuencia, tanto por motivos de protección del medio ambiente como con vistas a la realización del mercado interior, la Comisión ha decidido ampliar el ámbito de aplicación, en principio, a todos los residuos.
- e) Junto a la ampliación del ámbito de aplicación a todos los residuos —por consiguiente, no sólo a los peligrosos—, está prevista la ampliación al transporte de residuos en el interior de los Estados miembros. Con respecto a las sustancias reciclables se introduce un plazo de quince días antes de poder proceder al transporte.

- f) La propuesta establece la posibilidad de fijar límites al transporte de residuos, en relación con la distancia y la gestión ecológica y racional de los mismos. Estos criterios, tomados de la estrategia de eliminación de residuos, podrán justificar la intervención de las autoridades competentes cuando se trate de la eliminación de residuos.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera positivos los objetivos de la propuesta. Comprende perfectamente la necesidad de una normativa que permita seguir el transporte de residuos peligrosos y disponer de información sobre la naturaleza y las características de dichos residuos, con objeto de prevenir transportes no controlados que pudieran constituir un peligro para las personas y el medio ambiente en general.

El Comité opina también que el Convenio de Basilea y el nuevo Convenio de Lomé IV deben conducir a la adaptación de la Directiva existente y a la realización del mercado único para el 1 de enero de 1993.

2.1.1. En opinión del Comité, hay que tener en cuenta el hecho de que varios Estados miembros no disponen de instalaciones necesarias suficientes para tratar los residuos peligrosos. La construcción de este tipo de instalaciones provoca generalmente una fuerte resistencia por parte de la población y necesita un período de rodaje muy largo, lo que ha tenido como consecuencia demoras en la creación de infraestructuras de tratamiento de residuos, cuya existencia se da por supuesta en la propuesta.

En estos casos se frena considerablemente el funcionamiento de una reglamentación en materia de vigilancia y control de los traslados de residuos. A este respecto, es urgente que los gobiernos de los Estados miembros interesados adopten las medidas necesarias.

2.1.2. A la hora de evaluar la propuesta de la Comisión, el Comité se halla ante la dificultad de que no existe aún la versión definitiva. Los Anexos de la Direc-

⁽¹⁾ DO nº C 289 de 17. 11. 1990, p. 9.

tiva sobre residuos, a los que remite la propuesta en lo que respecta a la definición de diferentes conceptos, aún no están completos. Además, según se deriva de información facilitada por la Comisión, la llamada « lista blanca » [(punto 2 d) del artículo 2] de sustancias reciclables a las que no se aplicaría esta propuesta dista aún mucho de estar terminada. Como se indica en la letra d) del punto 1, el objetivo es que el Reglamento se aplique, en principio, a todos los residuos. Al estar todavía incompleta la « lista blanca », se carece de una formulación precisa de las excepciones.

2.1.3. A falta de claridad sobre elementos tan importantes de la propuesta, el Comité tiene que limitarse a emitir un dictamen provisional sobre la propuesta. No obstante, habida cuenta de su obligación de emitir un dictamen y con vistas a un examen más detallado por parte del Consejo, el Comité presenta a continuación sus observaciones sobre la propuesta de Reglamento. El Comité espera ser consultado, cuando proceda, sobre la lista de excepciones.

2.2. Limitación del ámbito de aplicación

2.2.1. El Comité considera que la aplicación de la propuesta planteará grandes problemas en la práctica, por lo que a continuación señala diferentes posibilidades de facilitar su aplicación.

El Comité propone limitar el ámbito de aplicación a los residuos peligrosos, tal como ocurre en la Directiva actual, y despojar de su carácter de autorización encubierta al sistema de notificación. Esto reducirá el exceso de burocracia y el riesgo de estancamiento en la circulación de residuos, que podría conducir a un incremento y acumulación de los mismos.

2.2.2. El Comité es consciente de que con este planteamiento se pone en peligro el criterio de proximidad para los residuos no peligrosos; por consiguiente, sugiere a la Comisión la adopción de una propuesta de Directiva a fin de solucionar ese problema y que además tenga en cuenta las observaciones formuladas por el Comité con respecto a la presente propuesta.

2.2.3. La ampliación del ámbito de aplicación a todos los residuos y al transporte en el interior de los Estados miembros y la introducción de un plazo de espera para las sustancias reciclables provocará un considerable entorpecimiento administrativo en la ejecución de la norma propuesta. Tanto los productores y transportistas de residuos como las autoridades competentes tendrán que manejar una cantidad de documentos mucho mayor.

2.2.4. En lo que respecta a las autoridades competentes de las zonas dentro de los Estados miembros, aún no está claro cuál será su número. Existe una lista de autoridades competentes en materia de tratamiento de residuos en la Comunidad que data de 1987 y que consta de 22 páginas. Cabe preguntarse si esta lista es el reflejo de la situación actual. El número de autoridades competentes lo establecen los Estados miembros, que

pueden aumentarlo a reducirlo. En el Reino Unido, por ejemplo, existen actualmente 180 autoridades competentes. Para que el Reglamento sea operativo es necesario que se conozcan las zonas de jurisdicción de las autoridades, su dirección y su capacidad de tratamiento de residuos.

2.2.5. La cantidad de trámites administrativos también está en función del número de « movimientos » de los residuos. Un cálculo aproximado, para 1987, del número de « movimientos » por carretera, ferrocarril, vía fluvial o mar de los residuos destinados a ser utilizados procedentes de la industria de metales no ferrosos es el siguiente: en Francia, más de 20 000 movimientos; en Italia, casi 30 000; en los Países Bajos, 634 y en Suiza, más de 20 000. Cabe suponer que los residuos restantes representan, proporcionalmente, un múltiplo considerable de estas cantidades.

2.2.6. De todo ello se deduce que el Reglamento propuesto somete el transporte de residuos a una cantidad ingente de trámites administrativos, muchos más de los que exige la presente Directiva, lo cual repercutirá negativamente en el tratamiento de los residuos.

2.3. Adaptación del sistema de notificación

2.3.1. Con respecto al sistema de notificación, el Comité desea formular las observaciones siguientes. El término « notificar » significa realmente que el autor de la notificación no debe esperar en principio respuesta, y que —eventualmente después de un determinado plazo— puede poner en práctica su decisión. El sistema de notificación contenido en la propuesta no funciona de ese modo, sino que representa un sistema corriente de autorización. Además, en los artículos 4 y 18 se habla en realidad de una autorización, y en la página 7 de la exposición de motivos de la propuesta se habla de régimen de autorización. El Comité propone dejar que el sistema de notificación para el transporte de residuos funcione como verdadera notificación, es decir, que si las autoridades competentes no responden en un plazo determinado, el autor de la notificación pueda realizar el transporte.

2.3.2. El contenido del artículo 4 puede servir para demostrar la complejidad mencionada anteriormente y la carga administrativa que supone la propuesta, tanto para las autoridades como para las empresas interesadas. Son dos autoridades por lo menos —la autoridad competente de destino y la de expedición— las que deben evaluar la notificación de un transporte de residuos previsto. Ambas deben motivar su juicio sobre la base de los hechos y circunstancias establecidas en los puntos 2, 3 y 4 del artículo 4. No es de excluir que, en la práctica, cada autoridad conceda a los mismos datos un peso distinto y que, en consecuencia, adopte una opinión contraria o al menos diferente de la de otra autoridad. Estas diferencias de criterio pueden ocasionar demoras. La propuesta establece los plazos que deben cumplir las autoridades para acusar recibo de la notificación, pero no fija ningún plazo para adoptar una decisión en el caso de que la autoridad haya formulado objeciones y el autor de la notificación haya recurrido. El Comité insta a que, en cualquier caso, se adopte un

procedimiento conforme al cual el notificador pueda exigir que las autoridades se atengan a unos plazos establecidos. Esto es también de importancia para las posibilidades profesionales.

2.4. Base jurídica

En lo que se refiere a la base jurídica, la Comisión ha optado por el artículo 100 A del Tratado, así como, teniendo en cuenta el comercio con terceros países, el artículo 113. El Comité recuerda que en su dictamen del 14 de diciembre de 1988 sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE sobre residuos y la propuesta de Directiva del Consejo sobre residuos peligrosos había señalado que el artículo 100 A no constituía una base jurídica satisfactoria ya que prefería optar por el artículo 130 S. El Comité observa con satisfacción que el Consejo en la posición adoptada los días 20 y 21 de diciembre de 1990, también ha preferido el artículo 130 S.

2.5. Directiva o Reglamento

La Comisión propone refundir la nueva reglamentación en un reglamento que venga a sustituir la actual Directiva. Considera que ésta es la mejor forma de garantizar una aplicación simultánea y uniforme de la normativa en todos los Estados miembros, habida cuenta que la directiva no permite una aplicación simultánea y que, además, su modo de aplicación puede variar de un Estado a otros. El Comité no se ha pronunciado al respecto, pero considera que, si se opta por el reglamento, su contenido debe ser claro y no dar lugar a interpretaciones divergentes y que debe ser además coherente con otras disposiciones afines, como son las directivas sobre residuos y residuos peligrosos. El texto presentado actualmente no cumple estos requisitos. Especial atención merece la referencia que se hace en un posible Reglamento a la legislación de los Estados miembros basada en estas directivas.

2.6. El Comité considera que la aplicación responsable del Reglamento exige la actuación de personal especializado, que tenga conocimientos en materia de sustancias peligrosas. En consecuencia, el Comité insta a que se preste atención a la formación en esta materia.

3. Observaciones específicas

3.1. Artículo 1

Con respecto a este artículo, el Comité se remite a las observaciones expuestas en el presente dictamen relativas a limitar el ámbito de aplicación del Reglamento.

3.2. Artículo 2, punto 1

a) En las letras c) y d) se utilizan distintos términos para definir la zona jurisdiccional de las autoridades competentes. El Comité aboga por el establecimiento de un término claro y único.

- b) Al igual que en el caso de la autoridad competente de expedición y la autoridad competente de destino [letras c) y d)], el Comité estima necesario definir también la autoridad competente de tránsito.
- c) Obviamente, el «destinatario» —definido en la letra g)— es el último eslabón de la cadena de transporte. No obstante, también debe poder desempeñar el papel de eslabón intermedio —por ejemplo, negociante o colector— en el caso de reciclado. Debería completarse el artículo en ese sentido.

3.3. Artículo 2, punto 2

3.3.1. La propuesta excluye la recogida de residuos procedentes de establecimientos de venta al por menor. El Comité supone que esta exclusión se aplica a todas las empresas que abastecen a los consumidores, entre ellas, grandes almacenes y supermercados. El Comité propone que se excluyan también los residuos procedentes de empresas que, por separado o de forma colectiva, han fijado normas para la eliminación de sus residuos, como las grandes empresas que disponen de un centro de tratamiento de residuos para todos sus establecimientos.

3.4. Artículo 3

- a) Cuando se trate de un Estado miembro distinto del Estado de expedición, la «autoridad competente de tránsito» mencionada en el apartado 1 de este artículo será la única autoridad competente que, conforme al artículo 24, puede ser designada por el Estado miembro. En aras de una mayor claridad, conviene incluir una referencia al artículo 24.
- b) No queda claro el sentido exacto de las «fases» mencionadas en el apartado 2. Si se tratara de los diferentes métodos de tratamiento, almacenamiento y transporte, debería indicarse así en el texto.
- c) En el apartado 3 se habla de un «documento de seguimiento» expedido por la autoridad competente de expedición. Es un documento distinto del utilizado habitualmente en el transporte de mercancías, denominado «carta de porte». Debería indicarse con claridad que se trata de un documento diferente, utilizando otra denominación.
- d) Según informaciones de la Comisión, en el primer guión del apartado 4 se entiende por «composición» no sólo la composición química sino también las cantidades. En aras de una mayor claridad, debería mencionarse eso en el texto. Además, no queda claro lo que debe entenderse por «inventario pormenorizado».
- e) En el segundo guión del apartado 4 se establece la obligación de proporcionar, entre los datos solicitados en el documento de seguimiento, los relativos a un seguro que cubra los daños ocasionados a terceros. De la información proporcionada por la Comisión se desprende que tal seguro no es obligatorio. Por lo demás se remite a las observaciones del apartado 3.10 sobre el artículo 15.

3.5. Artículo 4

- a) Cuando la autoridad competente no responde en absoluto, es decir, cuando no envía acuse de recibo o cuando, enviándolo, no comunica su decisión de denegación u otra, no hay vía de recurso alguna. El artículo 18 establece que únicamente habrá posibilidad de interponer recurso en caso de denegación de la autorización. En el sistema que establece la propuesta, la ausencia de respuesta y la denegación deberían ser equivalentes. Sin embargo, en el sistema de notificación modificado que propone el Comité no se plantea este problema.
- b) En la práctica, las instalaciones de incineración funcionan con un sistema de requerimiento destinado a obtener una combinación determinada de residuos que permita realizar una incineración óptima. El Comité teme que este sistema tropiece con dificultades como consecuencia de la aplicación del sistema de notificación previsto en la propuesta, en el que los plazos desempeñan, un papel importante.
- c) En el apartado 3 de este artículo, el punto de partida de la apreciación es la existencia de un «centro considerablemente más próximo» de tratamiento de residuos que el elegido por el autor de la notificación. Conforme a esta norma, las autoridades deben tener en cuenta en su apreciación todas las circunstancias pertinentes, como la situación geográfica, el tipo de residuos, los aspectos económicos del transporte, etc. El resultado puede ser que la autoridad competente adopte una decisión distinta de aquella conforme a la cual el autor de la notificación/productor estaba de acuerdo tanto con las normas aplicables como con los criterios económicos que deben tomarse en consideración. A consecuencia de ello se plantean dos problemas: en primer lugar, que el autor de la notificación se encuentra con un aumento de los costes, y en segundo lugar el problema de quién es responsable en caso de daños como resultado de la decisión adoptada por la autoridad; esta responsabilidad incumbe normalmente al autor de la notificación hasta el momento en que los residuos se transfieren a la instalación de tratamiento. El Comité ruega se tomen en consideración estos problemas.

3.6. Artículo 7

- a) Los residuos destinados efectivamente al aprovechamiento están sujetos al régimen general, salvo si se dan determinadas condiciones. Este enfoque favorece la falta de claridad de la medida. En opinión del Comité, estos residuos deberían figurar, con su propio régimen, en un título separado. A este respecto, debería tenerse más en cuenta el hecho de que las actuales condiciones de mercado tienen una importancia decisiva para estas sustancias. El plazo previsto de quince días después de la fecha de envío del acuse de recibo por parte de la autoridad de destino puede plantear considerables problemas.
- b) No está claro el significado del término «efectivamente», en la expresión «destinados efectivamente

al aprovechamiento», término que, además, no figura en la versión inglesa. En opinión del Comité, no añade nada nuevo al concepto de «aprovechamiento».

- c) El Comité señala que aún no está disponible el texto del impreso uniforme mencionado en la letra a) del apartado 1 del artículo 7.
- d) En lo que se refiere al primer guión de la letra b) del apartado 1, cabe remitirse a la observación hecha en la letra d) del apartado 3.4.
- e) En cuanto al segundo guión de la misma letra, cabe remitirse a la pregunta que figura en la letra c) del apartado 3.2.

3.7. Artículo 9

- a) El artículo establece la prohibición de exportación de determinadas categorías de residuos a Estados que no sean signatarios del Convenio de Basilea. Si dentro de la Comunidad se carece de la capacidad necesaria para el tratamiento de (ciertos tipos de) residuos, esta prohibición puede plantear dificultades hasta el momento en que los Estados firmen dicho Convenio. El Comité desearía que se prestase la debida atención a este problema.
- b) No está claro si la prohibición de exportación se aplica exclusivamente a los residuos peligrosos. Efectivamente, también están sujetos a ella desechos recogidos de los hogares (véase el Anexo IV).

3.8. Artículo 11, punto 8

- a) Asimismo, la prohibición de importación prevista en este artículo puede suscitar problemas análogos a los señalados en la letra a) del apartado 3.7, respecto a la prohibición de exportación. La consecuencia puede ser un retraso o la interrupción del abastecimiento de determinadas materias primas (reciclables). El Comité insta a que en la posterior elaboración de la propuesta se tengan en cuenta los problemas que pueden plantearse.
- b) En el punto 8, por el envío de una copia del documento de seguimiento al autor de la notificación y a las autoridades competentes interesadas debería velar no sólo el destinatario sino también, en su caso, el transportista.

3.9. Artículo 14

El tráfico ilícito puede ser imputable no sólo al autor de la notificación (punto 2) y al destinatario (punto 3), sino también al transportista, que podrá verse obligado, como los demás, a subsanar las consecuencias de sus actividades.

3.10. Artículo 15

Este artículo regula la fianza a la que está sujeto todo traslado de residuos, a excepción de los destinados al aprovechamiento. De la información proporcionada

por la Comisión se desprende que se ha extraído del Convenio de Basilea. El Comité llama la atención sobre el hecho de que el Convenio, en el apartado 11 de su artículo 6, da a elegir entre un seguro, una fianza o una garantía. La Comisión no ha expuesto los motivos que le han llevado a elegir la fianza. El Comité considera que ello se contradice con el carácter no obligatorio de un seguro (véase la letra e del apartado 3.4). El Comité desearía que se incluyera en el Reglamento la posibilidad de elección que contempla el Convenio de Basilea y que se precisara la finalidad, el alcance y el método de las diversas modalidades de cobertura de los riesgos.

3.11. Artículo 18

Cabe recordar que es necesario prever una posibilidad de recurso en el caso de que las autoridades competentes no respondan (salvo si, como se sugiere en el presente dictamen, el sistema de autorización encubierto se convierte en un verdadero sistema de notificación).

3.12. Artículo 21

Es imposible evaluar y, en consecuencia, emitir un juicio sobre el coste de la aplicación del procedimiento de notificación y de vigilancia, tanto más cuanto que están incluidos los gastos de los análisis y controles. Por lo tanto, este artículo debería contener una indicación en ese sentido, que permita al autor de la notificación tener una idea de los gastos a que deberá hacer frente. En la actual Directiva se hace referencia a la práctica vigente en los Estados miembros. Esta referencia debería figurar también en el presente Reglamento.

3.13. Artículo 24

El Comité remite a las observaciones formuladas en el apartado 2.2.4 con respecto a las autoridades competentes de los Estados miembros y la necesidad de dar a conocer su zona de jurisdicción, su dirección y su capacidad de tratamiento.

3.14. Artículo 30

Conforme a la Directiva relativa a la normalización de los informes sobre el medio ambiente, el plazo de un año de que disponen los Estados miembros para elaborar el informe debería ampliarse a tres.

3.15. Artículos 31 y 32

Con respecto a estos artículos, que guardan relación con la elaboración de determinados apartados de los que la propuesta aún carece, el Comité remite a las observaciones presentadas anteriormente en los apartados 2.1.2 y 2.1.3. Dando por hecho que el Consejo valora la opinión del Comité Económico y Social, se espera que el Comité previsto en el artículo 32 aplique un procedimiento que permita al Comité Económico y Social desempeñar plenamente su trabajo consultivo.

3.16. Anexo II A

En este Anexo se ofrece un breve esbozo de los métodos utilizados para la eliminación de residuos.

La redacción del punto D6 (« vertido de residuos sólidos en el medio acuático salvo inmersión ») plantea dudas en cuanto a su contenido real. En lo que respecta al punto D7, (« inmersión, incluido el soterramiento en el suelo marino »), el Comité Económico y Social señala que este tipo de eliminación está prohibido y se pregunta si por tanto tiene cabida.

3.17. Anexo II B

En este Anexo se esbozan brevemente las operaciones destinadas al aprovechamiento de los residuos. Su punto R11 se refiere a la utilización de materiales obtenidos a partir de su empleo como combustible o esparcimiento sobre el suelo en provecho de la agricultura o la ecología. El Comité opina que en ese caso no se puede hablar de residuos.

3.18. Anexo V

Este Anexo contiene una lista de características peligrosas. El punto H12 trata de sustancias ecotóxicas que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente, debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos. Con este motivo, el Comité subraya que en este punto debería figurar una definición más ajustada y precisa de los « ecotóxicos » que indique, por ejemplo, si la toxicidad es grave o elevada. A falta de ello, dicha definición podría aplicarse a todos los residuos e incluso a sustancias distintas de los residuos. A modo de ejemplo, cabe mencionar la sal, que si es peligrosa para el agua dulce pero no lo es en general, o la leche, que puede representar un peligro para el hombre y el medio ambiente si se vierte en aguas de superficie, pero que, en sí, es un alimento útil.

Hecho en Bruselas, el 3 de julio de 1991.

El Presidente
del Comité Económico y Social
François STAEDLIN