

## Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre incineración de residuos»

(1999/C 116/10)

El 30 de noviembre de 1998, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 1999 (ponente: Sra. Sirkeinen).

En su 361º Pleno (sesión del 25 de febrero de 1999) el Comité Económico y Social ha aprobado por 85 votos a favor, 17 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

El objetivo de la propuesta es reemplazar dos Directivas del Consejo de la UE:

- la Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales, y
- la Directiva 89/429/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos municipales.

El marco de la política de residuos de la UE se reformó mediante la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997 sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos (97/C 76/01), de conformidad con la cual (punto 22):

«(El Consejo) "Reconoce, por lo que se refiere a las operaciones de valorización, que la elección en cada caso concreto de una posibilidad debe tener en cuenta los efectos medioambientales y económicos, pero considera que en el presente, y hasta que se lleve a cabo el necesario avance científico y tecnológico y exista un mayor desarrollo de los análisis del ciclo de vida, deberá considerarse preferible por lo general la reutilización y valorización de materiales cuando éstas sean las mejores opciones medioambientales".»

Al evaluar la relación de la Directiva sobre incineración de residuos con la demás legislación de la UE deberá tenerse en cuenta el grupo de directivas ya aprobadas<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Directiva del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos; Directiva 88/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1988, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión y la propuesta de la Comisión de modificación de esta Directiva, de septiembre de 1998 (98/C300/04); Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases; Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (PIC); Directiva 94/67/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 1994, relativa a la incineración de residuos peligrosos.

Según la Comisión, es necesario reemplazar las directivas vigentes en materia de incineración de residuos municipales por una nueva debido a que dichas directivas contienen algunas deficiencias, como, por ejemplo:

- las disposiciones de la UE abarcan sólo una parte de los residuos incinerables;
- los requisitos relativos a la coincineración de residuos pueden ser menos estrictos. De esa forma, cada vez serán más los residuos que se coincineren;
- la UE ha intentado, en diferentes ocasiones, limitar las emisiones de dioxinas y furanos y de metales pesados. Sin embargo, sólo existen valores límite de emisión para las dioxinas y furanos en la Directiva relativa a la incineración de residuos peligrosos;
- el endurecimiento de los requisitos de las instalaciones de incineración puede hacer que las emisiones de las incineradoras de residuos pasen del aire al agua;
- con la nueva directiva, la Comisión intenta solucionar las deficiencias existentes en las disposiciones vigentes en materia de incineración de residuos, por ejemplo, endureciendo los requisitos en materia de protección del aire que se exigen a las instalaciones de incineración de residuos. El objetivo de la Comisión es, asimismo, establecer disposiciones uniformes en materia de coincineración para todo el territorio de la Unión;
- la Comisión considera especialmente importante que la energía producida por la incineración de residuos se valorice de la manera más eficaz posible;
- la Comisión ha prestado atención en diferentes ocasiones al preocupante incremento del volumen de residuos en el territorio de la Unión. La inversión de esta tendencia con el fin de reducir el volumen de residuos constituye también un objetivo prioritario de la política de la UE en materia de gestión de residuos.

### 2. Generalidades

#### 2.1. Necesidad de una directiva sobre incineración de residuos

2.1.1. Mediante una preclasificación en origen eficaz de los residuos se puede fomentar el establecimiento de una jerarquía en la gestión de residuos, según la cual, en primer lugar, se debe intentar evitar la generación de residuos. Si esto no es posible, los residuos deben aprovecharse, en primer lugar como materiales y, en segundo, como energía. El último grado

de la jerarquía es el tratamiento adecuado en el vertedero. Los residuos deben clasificarse con el fin de que a los diferentes tipos de residuos se les pueda aplicar el tratamiento más adecuado para ellos.

2.1.2. Mediante la incineración de residuos se puede reducir el volumen de residuos en los vertederos y, de esa forma, según una idea generalizada, las emisiones de gases de efecto invernadero que se originan en ellos y aceleran el cambio climático, y, a la vez, se puede reducir el consumo de combustibles fósiles no renovables. El Comité comparte la posición de la Comisión en el sentido de que, en la producción de calor o de electricidad, debería limitarse la incineración de residuos cuando no se valorice el contenido energético de los mismos.

2.1.3. La Directiva relativa a los residuos de envases<sup>(1)</sup> exige una reducción del volumen de estos residuos, su recuperación y su aprovechamiento (reciclado) eficaz. En las futuras directivas sobre gestión de residuos cabe esperar objetivos similares para cada tipo de producto. Según la nueva estrategia de gestión de residuos de la UE<sup>(2)</sup>, el objetivo prioritario es el aprovechamiento de los residuos como materiales. No obstante, es un hecho que, mediante el aprovechamiento como materiales, los objetivos de la Directiva sólo se pueden alcanzar parcialmente debido a la existencia de una demanda limitada. Además, con el aumento del reciclado de residuos, aumenta también la recuperación, como materiales, de materiales que no se pueden aprovechar técnicamente. Para estos materiales sobrantes el único método de aprovechamiento que se puede utilizar es la incineración propiamente dicha.

2.1.4. El Comité Económico y Social se muestra favorable en relación con la intención de la Comisión de vigilar las emisiones derivadas de la incineración de residuos y da su apoyo a la propuesta de la Comisión para que se pueda garantizar el desarrollo sostenible. El objetivo debe ser un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud y la limitación de los transportes internacionales de residuos no deseables. La propuesta de directiva se encamina en la dirección adecuada, pero presenta algunas deficiencias, para cuya corrección el Comité propone las observaciones y precisiones que se indican a continuación.

## 2.2. Disposiciones y procedimientos armonizados para reforzar el mercado interior

2.2.1. El Comité comparte la opinión de la Comisión en el sentido de la necesidad de evitar la emisión de sustancias contaminantes en el medio ambiente y considera indispensable, por lo tanto, el establecimiento de las disposiciones adecuadas en relación con la protección del medio ambiente y de la salud de las personas. Para armonizar las disposiciones y el control de la incineración de residuos y evitar una competencia desleal en el Espacio Económico Europeo es necesario establecer unas disposiciones comunes. No obstante, el Comité señala que unas nuevas disposiciones, por sí solas, no siempre conducen a una armonización acorde con los objetivos. Un requisito indispensable para la armonización de las prácticas será el cumplimiento y el control de la aplicación de las disposiciones establecidas.

(1) Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y los residuos de envases.

(2) Resolución del Consejo, de 24 de febrero de 1997, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos.

2.2.2. La interpretación de la definición de «residuo» que figura en la Directiva marco sobre gestión de residuos en la UE<sup>(3)</sup> lamentablemente varía y los intentos por clarificarla no han proporcionado los resultados deseados. Se habían depositado grandes esperanzas en las líneas directrices elaboradas por la OCDE<sup>(4)</sup>, pero, en casos dudosos, con ellas no se puede obtener una respuesta inequívoca para establecer un límite entre lo que es producto y lo que es residuo. Ante la falta de directrices comunes, los distintos países miembros aplican, en los casos límite, métodos diferentes para determinar si un material es o no un residuo.

2.2.3. El Comité apoya firmemente la propuesta de la Comisión sobre un sistema conjunto de autorizaciones para las instalaciones de incineración de residuos, mediante el cual sea posible un control por parte de las autoridades tanto de las instalaciones de incineración ordinarias como de las de coíncineración.

## 2.3. Necesidad de garantizar la coherencia con las Directivas sobre PCIC y sobre grandes instalaciones de combustión

2.3.1. La Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (PCIC) tiene como objetivo, de conformidad con el V Programa sobre Medio Ambiente, la armonización en los Estados miembros, a más tardar el 30 de octubre de 1999, de la concesión de autorizaciones y del control de las emisiones contaminantes originadas por la actividad industrial. El objetivo es garantizar que, a largo plazo, se logre en todo el territorio de la UE un nivel elevado de protección del medio ambiente mediante el establecimiento de unas condiciones para la concesión de autorizaciones basadas en la mejor tecnología existente, teniendo en cuenta, no obstante, las características técnicas de la instalación que solicita la autorización, su localización geográfica y las circunstancias medioambientales locales.

2.3.2. La Directiva 88/609/CEE relativa a grandes instalaciones de combustión estableció requisitos de diferentes niveles en materia de emisiones en función de que la instalación de incineración fuera nueva o existiera ya antes. En cambio, en la propuesta de la Comisión relativa a una directiva sobre incineración de residuos, para el modelo de cálculo de los valores límite de emisión de la coíncineración no se han tenido en cuenta las diferencias técnicas entre las instalaciones de incineración nuevas y las ya existentes, es decir, las que recibieron una autorización antes del 1 de julio de 1987 de conformidad con la Directiva aún vigente hasta el momento. El Comité apoya el objetivo de mejorar lo más rápidamente posible las técnicas de protección ambiental en las instalaciones más antiguas para responder a las exigencias técnicas de las nuevas.

2.3.3. Los valores límite de emisión de la propuesta de directiva no se basan, al parecer, en la mejor tecnología disponible, sino en el análisis coste-beneficio. Por este motivo, reviste especial importancia la exactitud y la amplitud del análisis. La descripción del análisis presentado en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión no muestra con claridad los criterios y el alcance del análisis; así, los ejemplos de cálculos que se presentan se refieren únicamente a instalaciones situadas en ciudades europeas excepcionalmente grandes y en regiones con una alta densidad de población.

(3) Directiva del Consejo de 13 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE, letra a) del apartado 1 del artículo 1.

(4) OECD Guidance Document for Distinguishing Waste from Non-waste, 1998.

#### 2.4. *Clasificación de los tipos de residuos para su envío a las instalaciones más adecuadas*

2.4.1. El Comité desea hacer hincapié en el hecho de que, para garantizar la seguridad de la incineración de residuos y la protección del medio ambiente y de la salud, debería exigirse siempre que los residuos destinados a la incineración se clasificasen y recibiesen un tratamiento antes de su incineración. Siempre que sea posible, deben separarse los materiales clasificados como residuos no peligrosos de los que, aun no siendo perjudiciales, son residuos problemáticos o pueden generar emisiones perjudiciales. Así, un residuo de origen industrial debe, por lo general, clasificarse claramente. El productor o propietario de un residuo debe facilitar a la instalación de incineración y, en particular, a la instalación de coincineración, datos precisos acerca del tipo y las características del residuo con el fin de que el encargado de dicha instalación pueda disponer de suficientes criterios para evaluar si el residuo es adecuado para la instalación de incineración en cuestión. Resulta adecuado contar con unos requisitos muy estrictos en materia de emisiones para la incineración de aquellos residuos no perjudiciales que puedan dar lugar a emisiones perjudiciales, como, por ejemplo, las dioxinas, los furanos y los metales pesados indeseables para el medio ambiente.

2.4.2. Los residuos agrícolas y forestales y la madera, con excepción de aquellos que puedan contener componentes orgánicos halógenos o metales pesados como consecuencia del tratamiento, quedan excluidos del ámbito de aplicación del proyecto de directiva. El Comité pide a la Comisión que estudie si otros materiales no reciclables clasificados como residuos, pero que no originen emisiones perjudiciales durante su incineración, podrían quedar también excluidos del ámbito de aplicación de la directiva propuesta. Sería el caso de materiales como, por ejemplo, materiales plásticos no halogenados, papel, cartón y textiles.

#### 2.5. *Necesidad de limitar las emisiones de dioxinas y furanos*

2.5.1. Las dioxinas y furanos son sustancias considerablemente perjudiciales que, según se ha comprobado, se generan, más que en ninguna otra actividad, en la incineración de residuos mixtos no peligrosos que se acumulan entre los residuos municipales. El Comité considera que, dado que las emisiones de dioxinas y de furanos, incluso en pequeñas concentraciones, pueden presentar riesgos para la salud y el medio ambiente, debe hacerse más hincapié en impedirlos. La mejor forma de llevarlo a cabo es insistiendo en que se lleve a cabo una preclasificación en origen de los residuos. En opinión del Comité, debería limitarse la incineración de residuos con contenido en halógenos y, sobre todo, en cloro, en aquellas instalaciones cuya tecnología obsoleta o deficiente no pueda impedir suficientemente las emisiones de dioxinas y furanos que acompañan a los gases residuales.

#### 2.6. *La coincineración como requisito para alcanzar los objetivos de valorización de residuos*

2.6.1. El Comité considera que debe aprovecharse la infraestructura existente para garantizar la rentabilidad del tratamiento de residuos y para fortalecer la competitividad de las empresas de la UE en la medida de lo posible. Debería evitarse la construcción de nuevas instalaciones de incineración de residuos en caso de que las instalaciones industriales y de producción de calor y electricidad existentes ofrezcan una capacidad de incineración viable y segura.

2.6.2. En los hornos de cemento y en las instalaciones de producción de calor y electricidad actuales, las condiciones de incineración presentan unos niveles de calidad tan elevados como los de las instalaciones de incineración de residuos más modernas. En los hornos de cemento la temperatura del material es de aproximadamente 1 450 °C. También muchas de las nuevas instalaciones y técnicas de producción de calor y electricidad presentan unos niveles de calidad tan elevados que pueden satisfacer fácilmente los rigurosos requisitos establecidos para la incineración de residuos.

2.6.3. El Comité considera que la propuesta de la Comisión sobre la autorización de la coincineración es digna de consideración, pero insuficiente. En particular, por lo que se refiere a los plásticos no clorados y a los residuos de envases de fibra no aptos para su reaprovechamiento como materiales, el cumplimiento de las exigencias que figuran en la Directiva sobre residuos de envases no sería posible si no se lleva a cabo la incineración. En los países miembros que cuentan con pocas instalaciones de incineración de residuos propiamente dichas o no cuentan con ninguna, como es el caso, por ejemplo, de Irlanda, Austria, Grecia, Portugal, Finlandia y el Reino Unido, el cumplimiento de los objetivos de aprovechamiento que se establecen en la Directiva sobre residuos de envases requerirá que se recurra sobre todo a la coincineración. La alternativa es el envío de los residuos de envases no reaprovechables como materiales a vertederos o el transporte de los mismos para su incineración en instalaciones de otros países miembros. El Comité no considera recomendable esta alternativa desde el punto de vista del análisis del ciclo de vida y de la protección del medio ambiente.

2.6.4. Las instalaciones de producción de calor y electricidad y algunas instalaciones industriales que reúnen las condiciones adecuadas han expresado en principio su interés por la coincineración de residuos perjudiciales. El Comité considera que las propuestas de la Comisión relativas a la coincineración responden a este interés y respetan a la vez la necesidad de proteger el medio ambiente y la salud pública.

2.6.5. En el caso de la coincineración de residuos no peligrosos que cumplan los rigurosos valores límite de emisión existentes que se aplican a los gases de escape de los combustibles ordinarios, parece necesario que se realicen estudios adicionales sobre la posibilidad de desarrollar las propuestas de la directiva sobre coincineración con el fin de establecer tanto niveles estrictos de protección de la salud y del medio ambiente como de lograr una utilización óptima de la capacidad de incineración existente.

2.6.6. El período de vida útil económica de la mayoría de las centrales de producción de calor y electricidad y de los hornos de cemento puede ser de decenas de años, por lo que su sustitución por nuevas instalaciones no está justificada desde el punto de vista de la economía nacional. El Comité propone que, en el caso de la coincineración, en las instalaciones ya existentes, es decir, en las antiguas, para los residuos no peligrosos que generen emisiones no perjudiciales se utilice, durante un período transitorio suficientemente largo, como valor de Cproceso para el modelo de cálculo propuesto en el anexo II de la propuesta de directiva, el valor límite de emisión que figure en la autorización de la instalación en cuestión. En cambio, en las nuevas instalaciones está justificado que se aplique, según la propuesta de la Comisión, el valor límite de emisión previsto para las nuevas instalaciones en la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión.

## 2.7. *Análisis de la obligación de control de las emisiones en función del riesgo*

2.7.1. La alimentación de muchas instalaciones de incineración propiamente dichas se hace a partir de materiales no homogéneos cuya composición puede ser en algunos casos indeterminada. El Comité apoya la propuesta de la Comisión en relación con una obligación muy amplia de control.

## 3. *Observaciones específicas*

### 3.1. *Artículo 4 — Solicitud y concesión de la autorización*

El control de la incineración requiere un procedimiento de autorización tal como propone la Comisión. Reviste especial importancia que en las decisiones sobre la autorización conformes a la letra a) del apartado 4 del artículo 4 se definan con toda claridad los residuos cuya incineración se autoriza.

### 3.2. *Artículo 7, anexo II — Valores límite de emisión en el aire*

Para hacer posible la realización de los objetivos jerárquicos de la estrategia de gestión de residuos de la UE, el Comité propone que, en las calderas y hornos clasificados como instalaciones ya existentes, los requisitos de emisión que, de conformidad con la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión, se apliquen a la incineración de residuos no peligrosos que generen emisiones no perjudiciales, sean menos estrictos que para las nuevas instalaciones. En la práctica esto se puede llevar a cabo, por ejemplo, durante un periodo transitorio de diez años, utilizando para el término Cproceso en el modelo de cálculo que figura en el anexo II el valor límite de emisión que se haya establecido en la autorización ambiental para la instalación en cuestión.

### 3.3. *Artículo 13 — Condiciones anormales de funcionamiento*

Unas condiciones anormales de funcionamiento influyen de manera perjudicial en las emisiones derivadas de la incineración de residuos. El Comité apoya la propuesta de la Comisión de establecer restricciones rigurosas para la incineración

cuando no se cumplan correctamente los requisitos para una buena combustión.

## 4. *Conclusiones*

4.1. Los efectos nocivos de la incineración de residuos para el medio ambiente y para la salud deben reducirse al mínimo y la energía producida por la incineración debe aprovecharse de la manera más eficaz posible. Esto se puede garantizar mediante un procedimiento de autorización uniforme y un control minucioso por parte de las autoridades.

4.2. La incineración de residuos tiene una significación positiva desde el punto de vista de la protección del medio ambiente ya que permite disminuir el volumen de los residuos y, casi sin excepción, se puede aprovechar la energía que contienen esos residuos. Según la mayoría de las investigaciones, la incineración de residuos también reduce indirectamente la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero más perjudiciales que el dióxido de carbono, lo cual es útil para luchar contra el cambio climático.

4.3. No obstante, la incineración de residuos sin clasificar y, en todo caso, de otros residuos tratados deficientemente puede generar emisiones perjudiciales, lo que pueda originar daños para el medio ambiente y para la salud. Por este motivo, el Comité considera especialmente importante que en el territorio de la Unión se vele de manera armonizada y respetando las obligaciones establecidas en la Directiva sobre PCIC por que haya un control adecuado de la incineración de residuos para garantizar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente y de la salud. El Comité hace hincapié en la utilidad de la preclasificación en origen de los residuos. Sin embargo, una interpretación ambigua y, por ello, diferente en cada país miembro, de la definición de residuo puede colocar a los Estados miembros de la UE en una situación de desigualdad.

4.4. La coincineración de residuos en las instalaciones de producción de calor y de electricidad y en los hornos de combustión industriales reduce la necesidad de realizar nuevas inversiones en instalaciones de coincineración. El Comité propone que este aspecto se tenga más en cuenta en la elaboración posterior de la directiva.

Bruselas, el 25 de febrero de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI