

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea»

COM(2008) 811 final

(2009/C 318/18)

Ponente: **BUFFETAUT**

El 3 de diciembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2009 (ponente: Stéphane BUFFETAUT).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente el planteamiento adoptado por la Comisión en su Libro Verde. No obstante, lamenta que la reflexión se limite sólo a los biorresiduos, y no al conjunto de los residuos biodegradables.

1.2 A falta de una normativa común, recomienda, por consiguiente, una reglamentación armonizada en sus principios y en sus planteamientos técnicos.

1.3 El CESE destaca la necesidad de respetar la jerarquía de los métodos de gestión de los residuos y de promover y favorecer el reciclado y la recuperación, y, en particular, la recuperación energética.

1.4 El CESE se pronuncia a favor de que se haga lo máximo posible para desarrollar la prevención de la producción de residuos por los consumidores y los productores industriales, en el entendimiento de que el volumen de los tonelajes que se pueden evitar seguirá siendo relativamente bajo. En la medida en que las condiciones locales influyen mucho en la gestión de los biorresiduos y las posibilidades de utilización del material producido, el Comité estima que la Unión Europea debe dar por el momento la preferencia a directrices claras y a la definición de objetivos de calidad, antes que a normas vinculantes uniformes sobre las modalidades de producción del compost. Los Estados miembros, pues, deben mantener un margen de maniobra en la aplicación de los objetivos europeos. No obstante, convendría efectuar un balance de la aplicación de la política de la Unión Europea cinco años después de la aplicación de posibles directrices. Si tal balance resultase insatisfactorio, convendría entonces prever una legislación más vinculante.

### 2. ¿Qué se entiende por biorresiduos?

2.1 Se trata de los residuos biodegradables de jardines y parques, residuos alimenticios y de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor (oficios relacionados con la alimentación), y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos. En la definición, por tanto, no se incluyen los residuos agrícolas o forestales, el estiércol, los lodos de depuración ni otros residuos biodegradables, como textiles naturales, papel o madera tratada. Queda claro, pues, que el objeto del Libro Verde son los biorresiduos, y no los residuos biodegradables, concepto más amplio que incluye los biorresiduos.

2.2 El total anual de biorresiduos generados en la UE se sitúa entre 76,5 y 102 millones de toneladas de residuos de alimentos y de jardinería incluidos en los residuos sólidos urbanos mezclados y hasta 37 millones de toneladas procedentes de la industria alimentaria y de la bebida.

### 3. ¿Por qué un Libro Verde?

3.1 Una primera comprobación se impone: las políticas nacionales varían mucho de un Estado miembro a otro. La cuestión, pues, consiste en saber si acciones nacionales son suficientes o si una acción comunitaria sería preferible y más eficaz, sabiendo que las condiciones locales específicas tienen su importancia, en particular el clima.

3.2 En la Directiva marco sobre los residuos se invita a la Comisión a que proceda a una evaluación de la gestión de los biorresiduos con el fin de prever, en su caso, una propuesta legislativa o directrices.

3.3 En 1999 y 2001 se publicaron dos documentos de trabajo, pero la situación ha evolucionado considerablemente, en particular a causa de la adhesión de doce nuevos Estados miembros.

3.4 El Libro Verde, pues, tiene por objeto explorar las posibilidades de mejorar la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea. Se trata de entablar un debate sobre la conveniencia de una acción comunitaria futura que tenga en cuenta la jerarquía del tratamiento de los residuos y posibles ventajas económicas, sociales y medioambientales. La dificultad del ejercicio reside en el hecho de que existen muchos interrogantes sobre la cuestión.

#### 4. Las técnicas existentes

4.1 En los Estados miembros se utilizan las técnicas siguientes:

- la recogida selectiva, que permite la producción de un compost de calidad superior;
- el depósito en vertederos, muy utilizado aún para los residuos sólidos urbanos (RSU);
- la incineración, con recuperación energética (menos pertinente en los países meridionales, en los cuales la explotación del calor producido es menos útil);
- el tratamiento biológico;
- el tratamiento junto con otros residuos;
- la transformación del compost en «pellets»;
- el tratamiento aerobio;
- el tratamiento anaerobio;
- el tratamiento biomecánico, que combina selección y tratamiento biológico.

4.2 En los Estados miembros se utilizan todas estas técnicas con tres opciones dominantes: la incineración para evitar el depósito en vertederos, la recuperación a un alto nivel, pero cuya tasa de incineración es bastante baja, y el depósito en vertederos.

4.3 Las normas vigentes varían también. Existen sobre la utilización y la calidad del compost, pero varían de un Estado miembro a otro. Existen también en materia de recuperación energética. Son de origen comunitario.

4.4 Los impactos medioambientales y económicos difieren en función de las técnicas. El depósito en vertederos se considera la solución más barata, mientras que la incineración exige inversiones más importantes. En lo que se refiere al tratamiento biológico, las técnicas son tan variadas que es difícil establecer un coste único.

#### 5. Observaciones generales

##### 5.1 *Ámbito de aplicación*

5.1.1 El ámbito de aplicación del Libro Verde no cubre la totalidad de los residuos biodegradables. Esta elección es restrictiva, porque no se tienen en cuenta en su conjunto los residuos biodegradables. En cierto modo se crea así una nueva categoría de residuos biodegradables que sólo incluye los residuos biodegradables de los parques y jardines y los residuos alimenticios domésticos, de las actividades relacionadas con la alimentación o de la industria agroalimentaria.

5.1.2 Los circuitos de recogida y las herramientas de tratamiento de los biorresiduos y residuos biodegradables, así como, a veces, los sectores de recuperación, se conciben y se aplican de manera común. Habría sido más lógico, por tanto, un enfoque global homogéneo a través de una misma normativa. Si resultara imposible establecer tal normativa única, sería necesario crear una normativa armonizada en sus principios y en sus planteamientos técnicos.

5.1.3 Naturalmente, los métodos de gestión de los biorresiduos (y más generalmente de los residuos biodegradables) deben respetar la jerarquía de los métodos de tratamiento de los residuos: prevención, reciclado (dado que, en este caso, no cabe la reutilización), cualquier otra recuperación, incluida la recuperación energética, y, finalmente, eliminación.

5.1.4 La prevención es obviamente deseable. En la práctica, se trata de limitar en los residuos la parte de comida no consumida y limitar la producción de residuos de jardines y parques gracias a métodos de cultivo adaptados. No obstante, conviene ser realista y reconocer que la producción de biorresiduos es inevitable.

5.1.5 Para este tipo de residuos el reciclado debe considerarse el método de gestión prioritario. Se trata de producir enmiendas orgánicas del suelo mediante compostaje, e incluso abono por metanización. El método de recogida que precede al tratamiento biológico reviste una gran importancia. Se puede proceder por recogida selectiva en origen o por recogida de residuos mezclados, seguida de una selección en plantas de tratamiento. Conviene destacar aquí que la calidad de los productos que entran en la fabricación del compost tiene un fuerte impacto en la calidad del producto final. Lo importante es alcanzar los objetivos en materia de reciclado y calidad del material final cualquiera que sea la tecnología o el método de organización elegido.

5.1.6 Para los residuos biodegradables, la mejor recuperación es aquella cuyos rendimientos se optimizan por la metanización. La recuperación energética de la fracción residual de los residuos es un complemento indispensable de los sectores de reciclado de los residuos biodegradables, con vistas a no malgastar la energía que contienen.

## 5.2 La utilización del compost

5.2.1 En lo que se refiere a la utilización del compost, es necesario destacar que los mercados son muy variados según los contextos de los Estados miembros y que las relaciones comerciales de importación/exportación son muy limitadas. El mercado del compost es esencialmente local. En algunos países el uso es principalmente agrícola, mientras que en otros se orienta más hacia los espacios verdes o las enmiendas del suelo destinadas a los particulares. Por lo tanto, parece lógico que la normativa esté pensada en función del uso que se haga del producto final. Es posible distinguir tres grandes tipos de uso por producto:

- nutrición de los vegetales y suelos;
- mejora de las propiedades físicas de los suelos;
- sustitución parcial de los suelos.

5.2.2 En todos los casos, los criterios de calidad sanitaria y medioambiental de los materiales finales (compost o digestato) deben establecerse sobre la base de estudios de riesgos científicos. Los criterios finales de calidad del compost o digestato deben determinarse en función de los usos considerados y de verdaderos análisis de riesgos basados en metodologías sólidas y acreditadas.

## 5.3 El nivel de decisión

5.3.1 Para desarrollar el tratamiento de los biorresiduos, cuyas condiciones varían en función de la geografía, el clima y los mercados para el compost, es preferible encomendar la tarea a los Estados miembros en el marco de directrices claras establecidas a nivel europeo y criterios de calidad científicamente establecidos.

5.3.2 La política de la UE debería basarse así en la definición de normas para el compost, un apoyo claro a la recogida selectiva y al reciclado, la definición de normas en el proceso de producción del compost y el intercambio de buenas prácticas. El conjunto, no obstante, debe conservar una determinada flexibilidad, y de ahí la preferencia por directrices claras, más bien que por medidas legislativas excesivamente vinculantes y mal adaptadas a las condiciones locales. En realidad, los entes locales disponen de una gama de medidas en las que se incluyen la política arancelaria y la fiscalidad. Así, por ejemplo, en Francia, si un municipio elige la selección selectiva, ello lleva a una disminución del impuesto sobre la recogida de basuras domésticas que beneficia directamente a los contribuyentes, lo que constituye una medida muy incitadora para las autoridades mu-

nicipales. No obstante, es indudable que la recogida selectiva es más fácil de organizar en las zonas rurales o suburbanas que en el núcleo mismo de las ciudades, especialmente de las ciudades antiguas.

5.4 La clasificación del compost. En lugar de clasificar a priori la calidad del compost en función del tipo de recogida, selectiva o mixta, convendría determinar criterios de calidad del producto terminado cualquiera que sea su origen, en función de criterios científicos y sanitarios sólidos y del uso proyectado.

5.5 Las técnicas que deben fomentarse. Aunque la recogida selectiva puede difícilmente imponerse, ya que puede resultar prácticamente muy difícil, especialmente en los centros urbanos, debe fomentarse, sin embargo, cuando sea posible técnica y económicamente. Esto debe ir acompañado de una importante política de información y comunicación, con el fin de producir un cambio de comportamiento y de costumbres en la población.

5.5.1 Debe favorecerse el tratamiento biológico, antes que otras formas de tratamiento y, en particular, el depósito en vertederos. Cabe observar a este respecto que instrumentos económicos y fiscales pueden incitar a encontrar otras soluciones, antes que el depósito en vertederos como, por ejemplo, el aumento o la imposición de cánones o tasas que deben pagarse para el depósito en vertederos, con el fin de financiar su tratamiento en la etapa final de explotación. Pero para ello será necesario ofrecer alternativas a un coste asequible.

5.5.2 Conviene recordar la jerarquía de los residuos y las medidas de prevención reforzadas.

5.6 Instalaciones no cubiertas por la futura Directiva IPPC. Las instalaciones que escapan a la aplicación de la futura Directiva IPPC (menos de 50 toneladas de residuos tratados) deberían respetar un sistema de garantía de calidad. Pero es necesario destacar que aunque estas pequeñas instalaciones representan un 30 % de las instalaciones, sólo tratan un porcentaje muy escaso del tonelaje total de los residuos.

## 6. Observaciones particulares: ocho preguntas

6.1 La Comisión plantea ocho preguntas precisas a las partes interesadas. El Comité Económico y Social Europeo se propone responder a las mismas.

### 6.2 Pregunta nº 1: Prevención de los residuos

6.2.1 No cabe más que suscribir el objetivo general de prevención de la producción de residuos. La prevención puede ser cuantitativa o cualitativa. En el primer caso, se trata de limitar la cantidad de residuos que entran en los circuitos de gestión colectiva por medio del compostaje doméstico e incluso de barrio, pero en la práctica estas técnicas siguen siendo limitadas desde el punto de vista de las cantidades, y su impacto es escaso a corto y medio plazo. En el segundo caso, se trata de evitar la contaminación de los residuos biodegradables.

6.2.2 En ambos casos es necesario sensibilizar y educar a la población, que es un protagonista esencial no sólo en la producción de los residuos, sino también en su selección y recogida. Concretamente, esta sensibilización debería orientarse en primer lugar hacia los mayores productores de residuos.

6.2.3 Se podrían recomendar medidas específicas como:

- campañas destinadas a prevenir la producción de residuos alimenticios;
- uso de bolsas de recogida biodegradables e íntegramente compostables;
- recogida selectiva de los residuos peligrosos de los hogares;
- incitación al desarrollo de las recogidas selectivas de biorresiduos para los mayores productores;
- prevención de la producción de residuos en la cadena de suministro.

6.3 *Pregunta nº 2: Limitación del depósito en vertederos*

6.3.1 El hecho de limitar en mayor medida el depósito de los biorresiduos en vertederos tiene ventajas ecológicas y permitiría la recuperación energética de los biorresiduos, reciclar materias y producir mayores cantidades de compost, pero requiere alternativas a un coste asequible.

6.3.2 Convendría estimular los tratamientos biológicos, por ejemplo gracias a instrumentos financieros. En Francia, el aumento del impuesto sobre el depósito en vertederos va acompañado de una redistribución para los tratamientos biológicos. Debe preverse también la fijación de tasas de reciclado de los residuos biodegradables.

6.4 *Pregunta nº 3: Opciones de tratamiento para los biorresiduos desviados de los vertederos*

6.4.1 La digestión anaerobia de los residuos con recuperación energética del biogás y utilización del digestato para la fabricación de compost parece especialmente indicada. Este método es conforme a la noción de «ciclo de vida», porque permite reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar la calidad de los suelos gracias al compost y recuperar energéticamente el biogás.

6.4.2 En todo caso, y cualquiera que sea la técnica elegida, debe darse la prioridad al reciclado con producción de fertilizantes destinados a reintegrar el suelo, mediante tratamientos biológicos cuyo balance medioambiental se reconozca unánimemente como positivo.

6.4.3 El concepto de ciclo de vida es interesante, pero su uso práctico choca con el hecho de que los instrumentos de aplica-

ción actualmente disponibles no permiten aplicarlo. Las metodologías de evaluación de la gestión deben mejorarse con el fin de tener en cuenta los efectos del cambio climático y la cuestión de la calidad de los suelos.

6.4.4 Para la incineración de residuos homogéneos deben aplicarse condiciones más favorables dado el menor riesgo asociado a su incineración.

6.5 *Pregunta nº 4: Recuperación de energía de los biorresiduos*

6.5.1 Los residuos biodegradables urbanos contribuyen en un 2,6 % a la producción de energía renovable. Esto es el resultado de los métodos de tratamiento actualmente utilizados: incineración, tratamiento del biogás de los vertederos y biogás de metanización.

6.5.2 Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, el potencial energético de los residuos urbanos sería de 20 millones de toneladas equivalentes de petróleo, lo que representa cerca de un 7 % del potencial global de las energías renovables de que se dispondrá en 2020. El margen de progresión, pues, es importante. Por tanto, no conviene considerar de manera a priori negativa la recuperación energética de los biorresiduos. El desarrollo de la metanización de los biorresiduos debe considerarse una vía interesante que cabe fomentar.

6.5.3 Es esencial fomentar el desarrollo de tecnologías nuevas y más eficaces con vistas a incrementar la transformación de residuos mediante instalaciones de biogás y otras formas de utilización de residuos para la producción de biocarburantes.

6.6 *Pregunta nº 5: El reciclado de biorresiduos*

6.6.1 Es indispensable apoyar el aumento del reciclado y la recuperación de los biorresiduos. Es necesario no sólo informar y animar a los productores de biorresiduos, sino también actuar en las administraciones encargadas de estos asuntos. Se podría prever la medida de incitar a cada Estado miembro a fijar un objetivo de utilización de fertilizantes de origen renovable.

6.6.2 Podrían considerarse las medidas siguientes:

- incentivos fiscales en favor de las operaciones de reciclado de los residuos biodegradables y de recuperación del compost/digestato;
- la introducción de cláusulas en los contratos públicos por las que se privilegie la utilización de fertilizantes de origen renovable;
- la promoción de sistemas de garantía de calidad en las etapas de tratamientos biológicos;
- la recuperación energética de la fracción residual de los residuos.

### 6.7 Pregunta nº 6: Fomentar la utilización de compost/digestato

6.7.1 Habida cuenta de la diversidad de usos y productos, convendría establecer normas sobre el compost y sobre su uso.

6.7.2 En lo que se refiere al compost, conviene fijar límites máximos relativos a los contaminantes y elementos patógenos.

6.7.3 Para el uso del compost sería deseable fijar:

- objetivos de nutrición de los vegetales y suelos;
- objetivos de mejora de las propiedades físicas de los suelos;
- objetivos de sustitución parcial de los suelos.

6.7.4 Cada objetivo correspondería a las características y a las calidades del compost en cuestión. En cada uno de estos casos deberían determinarse criterios de calidad sanitaria y medioambiental de los materiales finales sobre la base de estudios de riesgos científicos. Tales criterios se referirían a los contaminantes, los elementos patógenos y las impurezas.

6.7.5 La cuestión de la utilización de compost obtenido a partir de residuos mixtos suscita la pregunta del método de tratamiento. La recogida selectiva en origen es la más segura, pero no siempre fácil de organizar. La otra solución reside en una recogida de residuos mezclados seguida de una selección en planta o centro de clasificación. Por lo tanto, en la medida en que existen varias técnicas disponibles, conviene cerciorarse de que se alcancen los objetivos de reciclado y calidad del material final, cualquiera que sea el método elegido.

### 6.8 Pregunta nº 7: Lagunas en el marco reglamentario

6.8.1 Todas las instalaciones de tratamiento de residuos deben ser objeto de reglamentación y seguimiento estrictos. Un texto específico sobre la gestión de los residuos biodegradables en el que se fijen normas mínimas europeas permitiría, sin modificar el límite máximo de la Directiva IPPC, garantizar un mejor seguimiento de las instalaciones de compostaje, que suelen estar por debajo de este límite máximo.

### 6.9 Pregunta nº 8: Ventajas e inconvenientes de las técnicas de gestión de los biorresiduos

6.9.1 El Libro Verde recurre a la jerarquía de los residuos. Es la razón de que recomiende acertadamente limitar el depósito en vertederos. La incineración puede constituir un buen medio de recuperación de los biorresiduos, pero en este caso, por definición, los nutrientes contenidos en los biorresiduos no se utilizan para mejorar la calidad de los suelos. El compostaje supone la ventaja de producir un material dotado de un gran valor fertilizante y de propiedades propicias al acondicionamiento de los suelos. El inconveniente reside en la producción de emisiones de gases de efecto invernadero durante la fabricación del compost. La digestión anaerobia de los residuos con producción y recuperación energética del biogás y utilización del digestato para la fabricación de compost es más compleja y requiere inversiones más importantes que el recurso al compostaje, pero permite obtener una fuente de energía renovable más noble.

6.9.2 En cualquier caso, conviene preservar la capacidad de innovación tecnológica de los operadores, para que puedan hacer evolucionar los sectores y mejorarlos, tanto desde el punto de vista económico como cuantitativo y cualitativo. Lo fundamental es garantizar la mejor calidad posible del compost producido y conviene concentrarse en obligaciones de resultado, gracias a límites máximos establecidos científicamente, y no en la determinación de los medios técnicos predeterminados.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

*El Presidente*  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI