



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.12.2005
COM(2005) 666 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre
prevención y reciclado de residuos**

{SEC(2005) 1681}
{SEC(2005) 1682}

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Situación actual	4
3.	Objetivos de una política evolutiva sobre residuos en la UE.....	6
4.	Las medidas.....	6
5.	Impacto previsto de los cambios propuestos.....	9
6.	Situación internacional.....	11
7.	Supervisión y evaluación	12
8.	Proceso de revisión	12
	ANEXO I: Principales actuaciones	13
	ANEXO II: Ficha financiera legislativa.....	24

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

Los residuos constituyen un desafío medioambiental, social y económico para los europeos. Para algunos los residuos evocan imágenes negativas: bolsas de basura, desperdicios y vertederos de residuos tóxicos. Para otros, sin embargo, constituyen una oportunidad; la voluntad de Europa de gestionar los residuos de una forma ecológica ha generado puestos de trabajo y posibilidades de negocio. Los sectores de la gestión de residuos y reciclado arrojan un alto nivel de crecimiento y una facturación estimada de más de 100 000 millones de euros en la UE de los 25. Son sectores intensivos en mano de obra que dan trabajo a un número de personas comprendido entre 1,2 y 1,5 millones. El sector del reciclado proporciona cada vez más recursos a la industria manufacturera: al menos un 50 % del papel y el acero, un 43 % del vidrio y un 40 % de los metales no ferrosos producidos en la UE proceden hoy en día de materiales reciclados.

En los últimos 30 años los residuos han pasado a ser el centro de la política medioambiental, y se han realizado importantes progresos. Se están limpiando vertederos e incineradores muy contaminantes. Se están desarrollando nuevas técnicas para el tratamiento de residuos peligrosos. En los vehículos y los aparatos eléctricos y electrónicos se sustraen las sustancias peligrosas. Los niveles de dioxinas y otras emisiones procedentes de la incineración se están reduciendo.

Con el tiempo los residuos están pasando a considerarse una valiosa fuente de recursos para la industria. En el caso de los residuos ya reglamentados (residuos de envases, vehículos al final de su vida útil, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos biodegradables y neumáticos) se están aplicando estrategias tales como la reutilización, el reciclado y la recuperación de energía. Se evita cada vez más enviar residuos biodegradables a los vertederos y el reciclado y la recuperación contribuyen a la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

Pero, a pesar de estos avances, los residuos siguen constituyendo un problema. El volumen de residuos sigue aumentando. En algunos casos la legislación se aplica de forma deficiente y existen grandes diferencias entre las políticas nacionales. Todavía no se está aprovechando todo el potencial que ofrece la prevención y reciclado de residuos. Los conocimientos más recientes acerca del impacto medioambiental de la utilización de recursos no se recogen aún suficientemente en la política aplicada.

Las tendencias poco sostenibles que muestra la generación de residuos y los problemas políticos planteados son causa de preocupación, ya que pueden ser un síntoma de la

utilización poco eficiente de recursos. Por otro lado, la gestión de residuos es generadora de emisiones a la atmósfera, al agua y el suelo, así como ruido y otras molestias que contribuyen a empeorar los problemas medioambientales y provocan costes económicos.

Además, y a pesar de la jurisprudencia emitida por el Tribunal, la normativa de residuos de la UE sigue estando poco clara y ha dado lugar a innumerables litigios acerca de su interpretación. Esto es fuente de solapamiento normativo y de incertidumbre jurídica para las autoridades competentes y el sector de los residuos, y puede obstaculizar las necesarias inversiones.

Por todas estas razones es necesario analizar y evaluar la política de residuos de la UE con el fin de establecer un marco estratégico para el futuro. Como afirma el Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, esta estrategia marca unos objetivos y establece los medios necesarios para que la UE evalúe hacia una gestión de residuos más eficaz.

Al mismo tiempo, simplifica y aclara el actual marco legislativo, adaptándolo a los objetivos de la UE en materia de calidad normativa. Los residuos han sido considerados un área prioritaria en el contexto de la simplificación de la legislación comunitaria [COM(2005) 535]. La presente estrategia determina los pasos iniciales que esta primera revisión ha considerado necesarios y presenta el enfoque que la Comisión adoptará para lograr una mejor legislación sobre residuos en la UE.

Finalmente, esta estrategia toma como punto de partida tanto la legislación ya vigente como una exhaustiva consulta de las partes interesadas; además, en ella se proclama que para progresar en los objetivos por ella marcados es necesaria una aplicación íntegra y efectiva por parte de los Estados miembros.

2. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad los residuos municipales de la UE se eliminan mediante vertederos (49 %), incineración (18 %), reciclado y compostaje (33 %). En los nuevos Estados miembros, donde se están haciendo grandes esfuerzos e inversiones para adaptarse al acervo comunitario, la situación evoluciona rápidamente, aunque sigue dominada por los vertederos. Existen grandes divergencias de los Estados miembros, que van desde los que reciclan muy poco (90 % de vertederos, 10 % de reciclado y recuperación de energía) a los más concienciados medioambientalmente (10 % de vertederos, 25 % de recuperación de energía y 65 % de reciclado).

La actual política de residuos de la UE se basa en un concepto denominado «jerarquía de residuos». Con él quiere decirse que, idealmente, los residuos deben evitarse, y si no se pueden evitar deben reutilizarse, reciclarse o recuperarse en la medida de la posible, y debe recurrirse a los vertederos lo menos posible. El vertedero es la peor de las opciones para el medio ambiente, porque significa pérdida de recursos y puede convertirse en el futuro en una rémora para el medio ambiente. La jerarquía de residuos no debe considerarse una norma inmutable ya que, por ejemplo, diferentes métodos de gestión pueden dar lugar a impactos medioambientales diferentes. Ahora bien, el objetivo de avance hacia una sociedad del reciclado y la recuperación exige una progresión en la citada jerarquía, alejándose de los vertederos y tendiendo hacia el reciclado de la recuperación.

El marco legislativo¹ encargado de llevar la práctica este enfoque estratégico se compone de una normativa horizontal en materia de gestión de residuos, a saber, la Directiva marco sobre residuos, la Directiva sobre residuos peligrosos y el Reglamento sobre traslado de residuos. Esta normativa es complementada por otra legislación más detallada que regula el tratamiento de residuos y las operaciones de eliminación, tales como las Directivas sobre vertederos o sobre incineración, o las normas que regulan la gestión de determinados flujos de residuos (aceites usados, PCB/PCT y baterías). Se han establecido objetivos de reciclado y recuperación para determinados flujos de residuos, p. ej., los envases, los vehículos al final de su vida útil y los aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). Véase el cuadro donde se expone la legislación vigente en este ámbito en el anexo III del documento de los servicios de la Comisión SEC(2005) 1682.

A pesar de los notables progresos realizados, el volumen global de residuos sigue aumentando y, en términos absolutos, el volumen que termina en los vertederos no disminuye. Entre 1990 y 1995 la generación total de residuos en la UE y la AELC aumentó un 10 %, mientras que el PIB lo hizo un 6,5 %. Los residuos municipales sólidos han contribuido de forma significativa a este aumento, que va ligado al nivel de actividad económica, ya que tanto aquéllos como ésta aumentaron un 19 % entre 1995 y 2003 en la EU de los 25. Algunos otros flujos de residuos más pequeños pero importantes están aumentando también: la generación de residuos peligrosos aumentó un 13 % entre 1998 y 2002, mientras que el PIB aumentó un 10 %. Con las previsiones de aceleración del crecimiento económico, el volumen de los residuos deberá aumentar también, y ello en la mayoría de las modalidades. Por ejemplo, la Agencia Europea de Medio Ambiente prevé que el papel/cartón, el vidrio y el plástico aumentarán en un 40 % para 2020 en comparación con los niveles de 1990. La OCDE vaticina que la generación de residuos municipales seguirá aumentando hasta 2020, aunque a ritmo más lento. Las previsiones del Centro Común de Investigación para estos mismos residuos son de un 42,5 % para 2020, en comparación con los niveles de 1995. En los nuevos 10 Estados miembros se prevé un crecimiento más rápido de los residuos municipales.

Aunque el reciclado y la incineración aumentan, los volúmenes de residuos que terminan en los vertederos no disminuyen en términos absolutos debido su aumento global. Por ejemplo, la cantidad de plástico enviado al vertedero ha aumentado en un 21,7 % entre 1990 y 2002, sin embargo el porcentaje de plástico con respecto al total bajó del 77 % a 62 %.

Estas tendencias no sostenibles obedecen en parte a una aplicación deficiente de la normativa sobre residuos lo que, a su vez, se debe a determinados aspectos de la legislación o la política que pueden mejorarse.

Existe algunos problemas de **aplicación** de la normativa, que van desde, p. ej., el vertido residuos en vertederos mal gestionados, al transporte de residuos peligrosos infringiendo los convenios internacionales. Algunas definiciones poco claras y ciertas divergencias sobre cómo aplicar las leyes han contribuido a empeorar la aplicación y dado lugar a litigios. A pesar de las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia, algunos aspectos, como el de cuando un residuo deja de serlo, siguen sin estar claros.

Aunque la **prevención de los residuos** ha sido durante muchos años una meta primordial tanto de las políticas nacionales como de la UE, se ha avanzado muy poco para convertirla en

¹ Véase en el anexo III la lista pormenorizada de actos legislativos.

una realidad. No han podido cumplirse los objetivos fijados ni por la Comunidad ni a nivel nacional.

El **reciclado y la recuperación** están aumentando. Sin embargo, cubren sólo una parte de los residuos. Las directivas sobre reciclado sólo han contemplado hasta el presente flujos de residuos concretos, y han permitido que la política comunitaria reduzca determinados problemas medioambientales merced a la separación y reciclado de productos tales como baterías, envases, vehículos y aparatos eléctricos y electrónicos. Estos flujos, que se encuentran en plena expansión, son particularmente importantes debido a su peligrosidad y a su complejidad. Sin embargo, sólo son una parte de todos los residuos que se generan.

Por otro lado, mientras que las cantidades de residuos que se reciclan aumentan, sólo existen normas estándar para el tratamiento de residuos en el caso de los vertederos y los incineradores, y parcialmente, en el reciclado. Esto plantea un problema medioambiental, ya que algunas instalaciones de reciclado pueden ser fuente de contaminación si se gestionan mal. Es necesaria la promulgación de normas, no sólo por razones de protección medioambiental, sino también por razones económicas: para establecer unas condiciones de igualdad en el mercado de los materiales reciclados.

Por todas estas razones, la preparación de esta estrategia temática conllevaba la revisión total de la situación actual y la determinación de problemas e interrogantes. De este modo se ha llegado a las propuestas presentadas, que suponen un enfoque más global respecto a la prevención y el reciclado de residuos.

3. OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA EVOLUTIVA SOBRE RESIDUOS EN LA UE

La política de residuos de la UE puede contribuir a reducir el impacto negativo sobre el medio ambiente de la utilización de recursos en general. Prevenir la generación de residuos y promover el reciclado y la recuperación aumentarán la eficiencia en la utilización de recursos en la economía europea y reducirán el impacto medioambiental negativo derivado de su utilización. Esto contribuirá a mantener una base de recursos fundamental para un crecimiento económico continuado.

Los objetivos básicos de la política de residuos de la UE actualmente vigente -prevenir los residuos y promover la reutilización, el reciclado y la recuperación para reducir el impacto medioambiental- **siguen siendo válidos y la presente estrategia de impacto los seguirá defendiendo.**

El objetivo a largo plazo es que la UE se convierta en una sociedad del reciclado que se propone evitar los residuos y utilizarlos como recurso. Con normas medioambientales de referencia rigurosas el mercado interior facilitará las actividades de reciclado y recuperación.

4. LAS MEDIDAS

Para conseguir estos objetivos y asegurar un alto nivel de protección medioambiental, la propuesta se propone modernizar el marco legislativo vigente, introduciendo en la política de residuos el análisis del ciclo de vida y aclarando, simplificando y normalizando la política de residuos de la UE. Esto contribuirá a resolver los actuales problemas de aplicación y a hacer avanzar la UE hacia una sociedad del reciclado económica y medioambientalmente eficiente.

Se mantendrá y elevará el actual nivel de ambición medioambiental, a la vez que se establecerán las bases para el crecimiento continuado.

Esto requiere una combinación de medidas destinadas a promover la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización, de forma que se reduzca el impacto acumulado en el ciclo de vida de los recursos, entre ellas:

- **Dar un nuevo impulso a la aplicación íntegra de la legislación ya vigente.** Existen distintos problemas de aplicación en los Estados miembros, que van desde la existencia continuada de vertederos ilegales en varios de ellos a diferencias de interpretación en otros. Parte de la presente estrategia se propone eliminar ambigüedades, resolver controversias de interpretación y modificar medidas que no han producido los beneficios medioambientales esperados. La Comisión utilizará el Comité de gestión de residuos como foro para intercambiar información y buenas prácticas y para sacar a la luz dificultades de aplicación. Seguirá incoando actuaciones judiciales para garantizar una aplicación equitativa del acervo en todos los Estados miembros.
- **Simplificación y modernización de la legislación vigente** cuando la experiencia demuestre que es necesario reducir la carga administrativa, sin por ello perjudicar al nivel de protección medioambiental, de conformidad con los objetivos de calidad en la legislación. Esto resultará en una legislación de residuos más eficaz y de menor coste, y conllevará la toma de algunas medidas. En primer lugar, la modificación de la Directiva marco sobre residuos, que deberá ser refundida con las Directivas sobre residuos peligrosos, introduciendo el concepto de ciclo de vida, aclarando cuándo un residuo deja de serlo, y aclarando también las definiciones de recuperación y eliminación, introduciendo la definición de reciclado y evitando solapamientos entre algunos tipos de residuo y otras medidas de carácter medioambiental. En segundo lugar, la derogación de la Directiva sobre aceites usados y el traslado de sus disposiciones en materia de recogida de aquéllos a la Directiva marco sobre residuos. En tercer lugar, una propuesta en 2006 destinada a consolidar las tres Directivas sobre residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio. En cuarto lugar, y más allá de las propuestas adoptadas con la presente estrategia, la Comisión quisiera evaluar, en el contexto de una revisión continuada y sistemática de la legislación europea de residuos, la necesidad de adoptar medidas suplementarias para avanzar en lo relativo a la calidad y simplificación, de acuerdo con los calendarios presentados en la Comunicación COM(2005) 535. Esto incluirá, entre otras cosas, las próximas revisiones exigidas por las Directivas sobre residuos, tales como la revisión de 2006 de la Directiva sobre vehículos al final de su vida útil, la Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, y una revisión de la nomenclatura de residuos. Finalmente, una vez establecidas unas normas comunes a través de la estrategia, habrá nuevas oportunidades de crear un régimen reglamentario simplificado para el transporte de residuos que favorezca el reciclado y la recuperación.
- **Introducción del concepto de ciclo de vida en la política de residuos.** La política medioambiental tradicional se ha centrado en las fases inicial y final del ciclo de vida: extracción, transformación y fabricación, por un lado, y gestión de residuos, por otra. Hoy en día se reconoce que el impacto medioambiental de muchos recursos

va ligado a la fase de utilización². Todas las fases del ciclo de vida de un recurso deben ser tomadas en cuenta, ya que pueden producirse efectos cruzados entre las diferentes fases, y las medidas adoptadas para reducir el impacto medioambiental en una fase podría empeorar el de otra. La política medioambiental debe minimizar las repercusiones negativas para el entorno a lo largo de todo el ciclo de vida de los recursos. Si se aplica el concepto de ciclo de vida, es más fácil determinar prioridades y políticas, de forma que el medio ambiente saque el máximo provecho del esfuerzo realizado.

El concepto de ciclo de vida será incorporado en la legislación de la UE a través de precisiones en la Directiva marco sobre residuos respecto a sus objetivos, de forma que en ellos quede claramente reflejada la perspectiva del ciclo de vida. Esto tendrá consecuencias notables en la configuración de la nueva política y en los principios y prácticas de la futura gestión de residuos. La reciente revisión de los objetivos de reciclado y recuperación de residuos de envases ha sido el primer ejemplo de aplicación del concepto de ciclo de vida. Para los demás materiales se están realizando objetivos merced a un análisis del impacto económico y medioambiental a lo largo del ciclo de vida de cada uno de ellos. La revisión de la gestión de los aceites usados es otro aspecto al que se ha aplicado el concepto de ciclo de vida.

- **Fomento de políticas más ambiciosas en materia de prevención de residuos:** determinación de las obligaciones de los Estados miembros respecto al establecimiento de programas de prevención abiertos a todos. La Comisión promoverá a nivel de la UE la utilización de la Directiva en materia de prevención y control integrados de la contaminación (PCIC, IPPC en sus siglas inglesas), de política integrada de productos y otros instrumentos para fomentar la difusión de buenas prácticas.
- **Más conocimientos e información** para respaldar el desarrollo de la política de prevención de residuos.
- **Desarrollo de una normativa de referencia común para el reciclado.** Con el fin de garantizar el funcionamiento correcto del mercado interior del reciclado, la propuesta establece una normativa mínima en toda la Comunidad para las actividades y los materiales de reciclado, de forma que se garantice un alto nivel de protección medioambiental y evite el «dumping ecológico». Ello se logrará mediante modificaciones en la Directiva marco de residuos y la Directiva PCIC. Este planteamiento se aplicará prioritariamente a los residuos biológicos.
- **Reelaboración cuidadosa de la política de reciclado.** Es necesario promover el reciclado partiendo de la aplicación de la legislación actualmente vigente en la UE. Se efectuará un análisis detallado de la viabilidad y factibilidad a largo plazo de una política específica para cada material. Se instará igualmente a los Estados miembros a hacer más uso de los instrumentos económicos e intercambiar experiencias y buenas prácticas merced a una mayor coordinación en el Comité de gestión de residuos.

² COM(2003) 302, Política de Productos Integrada.

La acción y las modificaciones propuestas se exponen con mayor detalle en el anexo I, donde también se da un calendario indicativo de presentación de las distintas propuestas que desarrollan la estrategia temática.

5. IMPACTO PREVISTO DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS

Se espera que esta estrategia temática incida en las actuales prácticas de los Estados miembros y cree nuevas opciones en el contexto de la gestión de residuos aparte del vertedero, fomentando una progresión general en la «jerarquía de residuos». A continuación se exponen los principales aspectos esta incidencia (para más detalles, véase la evaluación de impacto que acompaña a la estrategia).

Menos residuos vertidos

Las medidas tomadas en el marco de la estrategia temática deberán contribuir a sustraer flujos de residuos de los vertederos. El nuevo hincapié que se da a la aplicación y a la utilización de instrumentos económicos conllevará un aumento de los precios de los vertederos hasta un nivel que refleje el impacto medioambiental real de tal opción, resultando en una disminución de la misma. Pero como tal opción sigue siendo la solución por defecto en muchos Estados miembros, persuadir a éstos para que la abandonen tomará tiempo. Además, tratándose de determinados tipos de residuos, el vertedero seguirá siendo la única opción viable. Los nuevos Estados miembros necesitarán tiempo para crear una infraestructura alternativa y liberarse de la herencia del pasado.

En 2010 se revisarán las cifras de residuos arrojados en vertederos en la UE. Si las cantidades y tipos de residuos vertidos siguen siendo inaceptable, y el abandono de los vertederos no progresa al ritmo deseado, será necesario limitar más su utilización.

Más compostaje y recuperación de energía

A medida que disminuye la utilización de los vertederos, los residuos se canalizarán hacia opciones más elevadas de la jerarquía, todo en beneficio del medio ambiente.

El desarrollo de normas de calidad de referencia para las instalaciones de compostaje y para el compost en sí aumentará sus posibilidades de éxito.

Cuando se trate de recuperar energía de los residuos, la estrategia se encargará de aumentar la eficiencia energética. La Comisión propone que para clasificar el tratamiento de residuos en incineradores municipales se comience a introducir el empleo de umbrales de eficiencia, sea para la recuperación o para la eliminación. Ello contribuirá también a que la UE cumpla los objetivos marcados por la Directiva de promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables.

Los distintos Estados miembros deberán decidir qué opción es la más adecuada medioambientalmente en cada circunstancia.

Más y mejor reciclado

Los próximos cinco años serán un periodo fundamental para la aplicación de las Directivas de reciclado. La fijación de unas normas mínimas de calidad para algunas instalaciones de reciclado permite esperar una mejora significativa de la situación actual, en la que sólo entre

un 8 % y un 10 % de los residuos están cubiertos por normas mínimas de calidad, a otra en la que lo estará una parte sustancial del total. Esta cobertura será adaptada en función del riesgo medioambiental. De este modo se garantizará que, a medida que el reciclado se convierte en la opción preferida, el impacto medioambiental de la misma esté cada vez más controlado y se creen las condiciones de mercado propicias para la continuidad del reciclado a su actual ritmo de crecimiento.

Las normas de calidad del reciclado estimularán la demanda y la aceptabilidad de materiales reciclados. Esto contribuirá a que los flujos de residuos se encaminen preferentemente hacia el reciclado y la reutilización. Por otro lado, la instauración de un mercado interior del reciclado perfeccionado y basado en normas de la UE permitirá que el reciclado tenga lugar donde resulta más eficiente. Esto reducirá los costes y facilitará aún más el reciclado y la reutilización.

En la actualidad el reciclado de algunos tipos de materias funciona ya bien, consiguiendo unos precios de mercado más altos que impulsan el crecimiento de las cifras de reciclado. Por ejemplo, la utilización de residuos de papel para la producción de papel nuevo se ha duplicado entre 1991 (25 %) y 2004 (50 %). Tratándose de otros materiales, existen obstáculos que impiden el desarrollo del mercado del reciclado, y se está trabajando para eliminarlos. La situación se revisará en 2010. Si el reciclado de unos determinados materiales se considera importante desde el punto de vista medioambiental pero no tienen lugar en la práctica, será necesario tomar medidas que se centren en los materiales concretos, utilizando para ello el instrumento más apropiado (instrumento de carácter económico, de responsabilidad del productor, prohibición de vertido, fijación de objetivos de recogida o reciclado).

Beneficios principales e impactos positivos

Estos esfuerzos permitirán mejorar la eficacia en el coste de la política de residuos de la UE y producir beneficios significativos, tanto desde el punto medioambiental como social, entre ellos:

- la política de residuos se centrará más en los impactos medioambientales, mejorando así en rendimiento y haciéndose más eficaz en el coste;
- mejorará el entorno normativo de las actividades de gestión de residuos, disminuyendo los costes de ésta y reduciendo las barreras que entorpecen el desarrollo del reciclado y la recuperación;
- la política de prevención de los residuos será ejecutada a nivel nacional, garantizando la máxima eficacia económica y medioambiental y promoviendo la acción en el punto más cercano a la generación del residuo;
- el aumento de la recuperación de residuos disminuirá las emisiones procedentes de su eliminación y producirá otros beneficios medioambientales tales como la reducción de los gases de efecto invernadero.

Estas mejoras producirían efectos positivos que, cuantitativamente, podrían ilustrarse con los siguientes ejemplos:

- aumentando la desviación de residuos municipales del vertedero al compostaje, el reciclado y la recuperación de energía se lograrían más reducciones de emisiones de

gases de efecto invernadero, que pasarían de 40 Mt de equivalentes de CO₂ anuales a más de 100 Mt;

- aclarar cuándo un residuo deja de serlo reduciría parte de los costes administrativos ligados a la legislación de residuos (hay que señalar que el sector del reciclado de agregados estima tales costes en un 1 % del volumen de negocios aproximadamente);
- el reciclado es fuente de empleo: reciclar 10 000 toneladas de residuos necesita hasta 250 puestos de trabajo, frente a los 20 o 40 que se necesitan si los residuos se incineran, o los 10 si se echan en un vertedero. Teniendo en cuenta que se reduciría el empleo en la extracción y producción de materiales vírgenes, el resultado sería una creación de empleo neta limitada.

6. SITUACIÓN INTERNACIONAL

La mayoría de las economías desarrolladas y muchos países en vías de desarrollo persiguen el objetivo de mejorar su gestión de los residuos. Los países con una gestión de residuos menos desarrollada intentan normalmente mejorar las prácticas básicas, especialmente en los que refiere a los vertederos de residuos municipales y la gestión de residuos peligrosos. Los países con una gestión de residuos más madura se plantean la prevención de la generación de residuos y el aumento del reciclado y la recuperación.

Las iniciativas más importantes a nivel internacional son el Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea) y los trabajos de la OCDE sobre el control del transporte de residuos y el desarrollo de normas internacionales de referencia para una gestión saneada de los residuos. Con ello se pretende, entre otras cosas, reforzar la capacidad institucional y no institucional de gestión de residuos en los países en vías de desarrollo. La UE contribuye con su política a la creación de un sistema internacional de control, en particular a través del Reglamento sobre traslado de residuos, destinado a garantizar un alto nivel de protección medioambiental.

Recientemente, y por iniciativa de Japón, el G8 comenzó a trabajar en pro de la reducción, reutilización y reciclado de residuos.

Ejemplos de medidas adoptadas por algunos países industrializados:

- Japón cuenta con una legislación exhaustiva en materia de gestión de residuos y producción y consumo sostenibles que se engloba en el concepto de «las tres “R”»: reducción, reutilización y reciclado». Algunas leyes imponen objetivos concretos para la prevención, el reciclado y la conveniencia de evitar la eliminación definitiva. Japón se propone hoy en día reciclar un 24 % de sus residuos municipales y limitar a un 50 % la eliminación definitiva. Paralelamente a estos objetivos, ha desarrollado una serie de normas del reciclado, algunas de las cuales calcan las Directivas de reciclado de la UE (envases, RAEE y vehículos al final de su vida útil), y otras atienden a aspectos no regulados por la legislación de la UE (materiales de construcción y alimentos). A nivel local, algunas administraciones imponen tasas por el tratamiento de los residuos o impuestos sobre los residuos industriales enviados a vertederos.
- En los Estados Unidos se han desarrollado políticas tanto a nivel federal como de estado. El gobierno federal ha fijado un objetivo indicativo nacional a largo plazo del

35 % para el reciclado de residuos municipales, objetivo que es respaldado por una serie de programas voluntarios. Entre ellos está el de promoción del diseño inteligente y el de reducción del impacto medioambiental de los productos. Algunos estados han promulgado normas que restringen el vertido y promueven el reciclado de varios tipos de residuos; algunas de ellas calcan las Directivas de reciclado de la UE (envases y RAEE). También se estudian atentamente los altos niveles de generación de residuos municipales.

- China ha promulgado una serie de leyes en materia de gestión de residuos. Éstas se proponen, en particular, el objetivo de promover la «economía circular». En la actualidad China está desarrollando planes a medio y largo plazo para poner en práctica este concepto. Por otra parte, en este país existe también una demanda creciente de materiales reciclables. Ello ha ejercido una presión en el mercado estos materiales que se intensificaron el futuro.

7. SUPERVISIÓN Y EVALUACION

La estrategia será objeto de seguimiento de forma continuada. Ello requerirá un esfuerzo para mejorar las estadísticas sobre vertido y reciclado y aumentar la base de conocimientos en torno al impacto medioambiental y los indicadores de impacto. A ello contribuirán las evaluaciones de las políticas nacionales, los análisis de los informes de aplicación de los Estados miembros y la consulta continuada de las partes interesadas.

8. PROCESO DE REVISIÓN

En 2010 la Comisión revisará los avances realizados para la consecución de los objetivos de la estrategia. En esta revisión se analizará, en particular, el progreso en la política de prevención de residuos, la aplicación del concepto de ciclo de vida en la gestión de éstos (incluida la gestión de los residuos biológicos) y el avance hacia una sociedad europea del reciclado; la revisión se incluirá en la evaluación final del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente.

ANEXO I: Principales actuaciones

1. SIMPLIFICACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Definición de residuo

La Directiva marco de residuos define a éstos como cualquier sustancia u objeto del que su poseedor se desprende. Analizando los resultados de una amplia consulta efectuada por la Comisión se llega a la conclusión de que no hay una necesidad sustantiva de cambiar la definición, pero es necesario aclarar cuándo un residuo deja de serlo (y se convierte en una materia prima nueva o secundaria). Por ello se propone una modificación en la Directiva que establecería unos criterios medioambientales aplicables a cada flujo de residuos para determinar cuándo un residuo deja de serlo. Con ello se podría mejorar los resultados medioambientales de los productos reciclados: las empresas producirían productos que se ajustan a dichos criterios medioambientales, y a la vez disminuirían las obligaciones que ha de cumplir el reciclado de bajo riesgo. Al mismo tiempo, la Comisión publicará una Comunicación en la que presentará directrices basadas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia sobre la cuestión de los subproductos en determinados sectores de la industria, o de si los subproductos deben o no considerarse residuos, al objeto de aclarar la situación jurídica de los operadores económicos y las autoridades competentes. En el contexto de la revisión de la estrategia en 2010, la Comisión evaluará la eficacia de las directrices.

La actual definición de residuo no determina claramente cuándo un residuo ha recibido el tratamiento adecuado y puede considerarse un producto. Esto plantea problemas, ya que engendra incertidumbre jurídica y costes administrativos tanto para las empresas como para las autoridades competentes. Puede llevar a divergencias entre los Estados miembros e incluso entre regiones, lo que crearía problemas en el mercado interior. Por otro lado, en el mercado circulan materiales reciclados de mala calidad, lo que plantea dificultades tanto a los eventuales compradores como a los vendedores responsables.

En las conversaciones celebradas con las partes interesadas y los Estados miembros, así como en los análisis de la Comisión, se ha comprobado que existe un número relativamente pequeño de flujos que se tropieza con este problema. Esto significa que los flujos de residuos para los que hay que fijar unos criterios deben determinarse sobre la base de su potencial medioambiental y sus beneficios económicos. Los primeros grupos de flujos de residuos a la que se atenderá de este modo será el compostaje, los agregados reciclados y, según los resultados de un estudio en curso sobre repercusiones ambientales, el uso del sebo como combustible.

La Comisión propone que, para solventar este aspecto, se adopte una solución en dos etapas. En primer lugar se establecería en la Directiva marco el procedimiento de adopción de criterios y, en segundo lugar, se propondrían los flujos de residuos específicos a los que se aplicaría el sistema, seleccionados en función de sus beneficios económicos y medioambientales. La Comisión llevará a cabo estudios y consultas con las partes interesadas antes de presentar propuestas.

Las ventajas de esta forma de proceder serían las siguientes:

- un mayor rendimiento medioambiental de los productos reciclados, ya que los operadores económicos procurarán que sus productos reciclados alcancen el nivel requerido para dejar de ser considerados residuos;
- una mayor seguridad y previsibilidad para los compradores de productos o materiales reciclados;
- unos procedimientos simplificados para los residuos de bajo riesgo que se utilizan como materiales secundarios.

Una condición previa para llevar a la práctica este enfoque es fijar los criterios medioambientales a un nivel alto con el fin de reducir el riesgo medioambiental. Además de los criterios medioambientales deberán utilizarse criterios de idoneidad para el uso a fin de garantizar que los productos reciclados encuentren un mercado viable. Los criterios de idoneidad pueden derivarse de las normas CEN o de otras similares.

En la selección de flujos de residuos y en el desarrollo de los criterios se tendrá en cuenta una serie de factores. En particular, el riesgo de que un producto reciclado pueda ser usado de forma inapropiada, o transportada fuera de la UE para una utilización ficticia, o provocar de alguna manera un impacto medioambiental que la clasificación del producto como residuo podría haber evitado. Otro factor es la existencia de un mercado viable para el producto reciclado en cuestión. En sus propuestas de flujos de residuos o de criterios, la Comisión sopesará todos estos factores.

Definición de actividades de recuperación y eliminación

El principal problema que se plantea en la actualidad con las definiciones de recuperación y eliminación de la Directiva marco de residuos es que se utilizan a efectos diferentes. En las Directivas de reciclado se usan para fijar objetivos concretos y en el Reglamento sobre traslado de residuos, para determinar si en operaciones de transporte de residuos se aplican las normas del mercado interior.

En realidad sólo se deberían usar para fijar objetivo concretos, y para los traslados de residuos debería emplearse un sistema más simple. Sin embargo, debido a lagunas en las normas europeas de gestión de residuos vigentes, así como a la necesidad de adoptar las estructuras y políticas de este ámbito, sería prematuro introducir estos cambios en la legislación.

Las definiciones de la presente legislación, interpretadas por el Tribunal Europeo de Justicia, no fomentan las mejores prácticas en el terreno ambiental, por ejemplo en lo relativo a la recuperación de energía en los incineradores municipales. La Comisión considera que son necesarias nuevas definiciones, por lo que propone una modificación en la Directiva marco con arreglo a la cual la definición de recuperación se basará en el concepto de sustitución de recursos en la economía, y no en la instalación específica. Del mismo modo, la modificación hará posible hacer frente, caso por caso y a través de un comité, a los aspectos medioambientales planteados por las nuevas tecnologías y prácticas.

La Comisión propone que para clasificar el tratamiento de residuos en incineradores municipales se comience a introducir el empleo de umbrales de eficiencia, sea para la recuperación o para la eliminación. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia

considera la gran mayoría de los incineradores municipales instalaciones de eliminación. Esta clasificación podría tener implicaciones negativas que provocaron un deterioro del medio ambiente. Por ejemplo, suele considerarse que la incineración con recuperación de energía es un medio de sustraer residuos municipales biodegradables a los vertederos. Sin embargo, si la incineración se clasifica en la misma categoría que el vertido, algunas autoridades locales tendrían la tentación de elegir la opción más barata (el vertido), lo que es perjudicial para el medio ambiente. Por otro lado, los incineradores municipales con un alto grado de eficiencia energética se ven discriminados frente a las operaciones de coincineración, con una eficiencia energética similar pero con unos controles de emisión menos estrictos.

Una definición de recuperación que tuviera en cuenta que la energía producida por un incinerador municipales sustituye la utilización de recursos en otras centrales de energía reflejaría con más equidad las ventajas de la incineración. Ahora bien, la eficiencia energética de los incineradores municipales puede variar enormemente. Con un bajo nivel de eficiencia energética, la incineración podría no ser mejor que el vertido. Con un alto nivel de eficiencia energética podría ser tan bueno como el reciclado mecánico o el compostaje de ciertos flujos de residuos.

La evaluación impacto demuestra que la aplicación de un umbral de eficiencia energética en los incineradores municipales engendraría beneficios económicos y medioambientales. Si el umbral se fija tomando como referencia la eficacia de una instalación que pone en práctica una MTD (mejor técnica disponible), se facilitaría la consecución del objetivo de desviar los residuos de los vertederos.

La Comisión propone que se modifique la Directiva marco de residuos con el fin de imponer un umbral de eficiencia energética por encima del cual la incineración municipal sería considerada recuperación. Para el umbral se toman como referencia las MTD, así como las recomendaciones del BREF (documento de referencia de las MTD) sobre incineración de residuos que establece que debe usarse un factor de equivalencia de 2,6 a la hora de comparar la energía en forma de electricidad con la energía en forma de calor, es decir, que 1 kWh de electricidad equivale a 2,6 kWh de calor, o un factor de 1,1, tratándose de sistemas de calefacción urbana.

Esta propuesta impulsará la disminución del uso de los vertederos y el empleo de MTD para la recuperación de energía para la incineración en instalaciones municipales. Permitirá también una mejora continuada del rendimiento medioambiental de la recuperación de energía, ya que el umbral de eficiencia se revisará regularmente con el fin de reflejar el progreso tecnológico.

Estas aclaraciones de las definiciones deberán facilitar el funcionamiento de un mercado interior de reciclado que aplica normas de un alto nivel medioambiental. Ahora bien, es necesario mantener una revisión continuada de la situación.

Otro ejemplo del tipo de cuestiones que este sistema podría solventar son los casos en los que la utilización de materiales de residuo para la construcción de vertederos pudiera considerarse una operación de recuperación.

Definición de reciclado

La definición de reciclado debe ser incorporada a la Directiva marco de residuos para que sirva de orientación en la determinación de políticas y objetivos de reciclado.

Otras medidas de simplificación

Para mejorar el nivel de la normativa, será oportuno:

- eliminar los solapamientos entre los procedimientos de autorización establecidos en la Directiva marco de residuos y la Directiva PCIC, disponiendo que cuando se dispone de una autorización PCIC ya no se necesita ninguna otra;
- fusionar la Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos con la Directiva marco con el fin de aclarar o eliminar solapamientos y disposiciones obsoletas;
- en 2006 la Comisión propondrá una fusión de las tres Directivas sobre residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio, que pondrá al día sus disposiciones, suprimiendo las que se hayan quedado obsoletas.

En la revisión de las diferentes Directivas sobre residuos de la legislación comunitaria (incineración, vehículos al final de su vida útil, vertederos, RAEE, sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos), la Comisión tendrá en cuenta los principios de mejora de la legislación y propondrá las enmiendas oportunas y, en el contexto de la revisión sistemática de la legislación de la UE en materia de residuos, propondrá modificaciones de la normativa actual, según resulte necesario.

2. INTRODUCCIÓN DEL CONCEPTO DE CICLO DE VIDA EN LA POLÍTICA DE RESIDUOS

Los beneficios medioambientales que se derivan de la política de residuos son complejos, porque se producen en diferentes fases del ciclo de vida y de diferentes formas, por lo que son difíciles de cuantificar y comparar. Pero, en cualquier caso, dicha política debe contribuir a minimizar el impacto medioambiental en todo el ciclo de vida de los recursos. En muchos casos esto significa simplemente usar el sentido común e intentar ver más allá, aunque a veces comporta la utilización de herramientas de evaluación tales como los análisis del ciclo de vida.

La Comisión propone que se aclaren los objetivos de la política de residuos en la Directiva marco para que se aplique de forma explícita el concepto de ciclo de vida. La política de residuos debe reducir el impacto medioambiental negativo de la generación y gestión de residuos y contribuir a una disminución del impacto medioambiental de la utilización de recursos.

3. MEJORA DE LA BASE DE CONOCIMIENTOS

El concepto de ciclo de vida requiere una mayor base de conocimientos sobre el impacto de la utilización de recursos y la generación y gestión de residuos, así como unas actividades de previsión y modelización más sistemáticas.

A estos aspectos se atenderá principalmente a través del mecanismo descrito en la estrategia temática en materia recursos, así como de iniciativas en el contexto de la Política de Productos Integrada. Aparte esto, la Agencia Europea de Medio Ambiente, Eurostat y el Centro Común de Investigación colaborarán todos en la construcción de una sólida base de información científica y económica para la política de residuos.

Otro paso importante será el de determinar, en consulta con las esferas científicas y las partes interesadas, unas directrices básicas para permitir que los instrumentos relativos al ciclo de vida sean fácilmente utilizables en la política residuos y se cuente con un enfoque y una metodología comunes. El objetivo es que estos instrumentos puedan utilizarse fácilmente en el marco de esta política, desde el nivel local al europeo.

4. PREVENCIÓN DE RESIDUOS

El potencial de prevención de residuos depende de una serie de factores (crecimiento económico, grado en que los operadores económicos han adoptado un código de buenas prácticas en materia de reducción de residuos, etcétera. Sólo tendrá éxito una política de prevención que influya en las decisiones prácticas adoptadas en diferentes fases del ciclo de vida: diseño del producto, fabricación, entrega al consumidor, utilización. La producción de residuos municipales se ve también afectada por el comportamiento de los consumidores, que a su vez está influido por la estructura social, los ingresos y el nivel de riqueza de la sociedad.

Esta estrategia no establece unos objetivos concretos de generación de residuos en la UE, ya que no es la forma más eficaz ni adecuada medioambientalmente de fomentar la prevención. Los objetivos concretos no tienen en cuenta la complejidad del impacto medioambiental: el peso de los residuos puede disminuir y sin embargo su impacto medioambiental aumentar, mientras que pequeñas reducciones de peso pueden conllevar enormes disminuciones del impacto medioambiental. Además, la política de prevención debe tener presentes las estructuras nacionales de producción y consumo, su evolución prevista y su relación con el crecimiento económico.

La presente estrategia establece un enfoque coordinado para la prevención de residuos que se centrará en la reducción del impacto medioambiental y establecerá un marco para las distintas políticas nacionales. Las actuaciones en materia de prevención de residuos deben emprenderse a todos los niveles de gobernanza. A nivel europeo, la Directiva PCIC y la Política de Productos Integrada pueden realizar una gran aportación a la prevención de residuos. Los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF) realizados en el marco PCIC proporcionan información útil sobre la prevención de residuos. Es necesario hacer hincapié en estos aspectos de los BREF y los Estados miembros, el sector y otras partes interesadas deben esforzarse en intercambiar información sobre las mejores prácticas de forma más regular. Finalmente, la Comisión tiene la intención de estudiar el establecimiento de un marco de iniciativas en materia de diseño ecológico en el marco de la Política de Productos Integrada.

La mayoría de las medidas de prevención, sin embargo, deberán ser adoptadas a nivel nacional, regional o local. En ellas deberán incluirse objetivos concretos de prevención. La Directiva marco será modificada para especificar la obligación de los Estados miembros de publicar, en el contexto de la producción y el consumo sostenibles, programas de prevención abiertos a todos.

5. HACIA UNA SOCIEDAD EUROPEA DEL RECICLADO

Puesto que los recursos que se sacan al mercado se convertirán, más tarde o más temprano, en residuos, y como cualquier actividad productiva genera igualmente residuos, es necesario que

las medidas que conciernen a éstos se apliquen en el ciclo económico. El sector del reciclado necesita un entorno normativo que fomente las actividades propias del mismo.

La tendencia actual es la de aumentar los controles y restricciones de los traslados de residuos en el contexto del mercado interior. Sin embargo, esto no mejorará significativamente la situación ambiental y puede desembocar en legislaciones muy detalladas y caracterizadas por la microgestión a nivel nacional o regional. Esto podría reducir la disponibilidad de residuos reciclables para la industria de la UE, especialmente en los Estados miembros de menor tamaño. Para compensar ésta tendencia es necesario instaurar unas condiciones iguales para toda la UE en el terreno del reciclado. El reciclado en sí debe llevarse a cabo correctamente, y ello requiere la introducción de normas técnicas.

Aunque en algunos casos las fuerzas del mercado han impulsado el desarrollo del reciclado, en general la tendencia económica empuja hacia la eliminación. Son necesarios, por ello, incentivos que impulsen el reciclado y la recuperación. En este sentido, los instrumentos económicos y los impuestos nacionales que gravar los vertederos tiene muchas posibilidades.

Unas condiciones iguales para todos en el terreno del reciclado

La construcción de un mercado interior del reciclado dotado de unas normas medioambientales de alto nivel tendría la ventaja de que difundiría buenas prácticas por toda la UE y respaldaría al sector del reciclado, que se acogería a las ventajas del mercado interior.

La legislación vigente será complementada por algunas medidas que subsanarán las deficiencias normativas de la UE en el terreno del reciclado. Entre tales medidas están las siguientes:

- implantación de criterios de eficiencia en algunos procesos escogidos de recuperación de la Directiva marco y desarrollo de directrices para la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento sobre traslados de residuos relativas a la lucha contra la recuperación ficticia;
- difusión de buenas prácticas mediante el establecimiento de normas mínimas para determinados procesos de recuperación en la Directiva marco y ampliación del ámbito aplicación de la Directiva PCIC a una serie de actividades escogidas de gestión de residuos;
- inclusión de una nueva disposición en la Directiva marco que permita la adopción de criterios medioambientales aplicables a flujos específicos cuando sea necesario especificar que ya no están enmarcados en el ámbito de la legislación de residuos porque han pasado a ser considerados productos.

Mejora del intercambio de información sobre impuestos nacionales de eliminación

Existe un amplio acuerdo en considerar que las tasas de eliminación son efectivas en el coste y pueden mejorar enormemente la gestión de los residuos. Por otro lado, unas diferencias importantes entre los impuestos de eliminación de los Estados miembros podrían provocar traslados innecesarios de residuos y afectar la competencia entre operadores de gestión de residuos de diferentes Estados miembros.

Como las perspectivas de alcanzar un acuerdo a nivel de la UE en este campo son limitadas, un primer paso sería el de exhortar a los Estados miembros a utilizar este tipo de instrumento

económico a nivel nacional. La Comisión insta a los Estados miembros a intercambiar información sobre su política en materia de tasas de eliminación y a mantenerla informada de ello.

Nuevas formas de fomentar el reciclado

Las Directivas de reciclado adoptadas en la última década están facilitando la constitución y financiación de una infraestructura de reciclado para flujos de residuos muy importantes cuantitativamente. Sin embargo, esta forma de proceder no se justifica en algunos nuevos flujos de residuos: tratándose de flujos más pequeños o con un impacto medioambiental más leve, con ello se crearían cargas administrativas demasiado pesadas en comparación con los beneficios medioambientales obtenidos.

Pero si la organización y promoción del reciclado de todos los flujos se deja al cuidado de las fuerzas del mercado, no será posible aprovechar todas las ventajas que, desde el punto de vista medioambiental, ofrece el reciclado. Aunque por el momento lo importante es garantizar la aplicación íntegra de las Directivas europeas del reciclado, para el futuro se necesita un enfoque complementario más flexible y de aplicación más amplia. En la revisión de la estrategia podrá determinarse si son necesarias nuevas medidas de fomento del reciclado. En particular, se estudiará la posibilidad de pasar a un enfoque más basado en los materiales en el que posiblemente entre en juego la responsabilidad del productor. Esto supone evaluar si el mercado podrá por sí solo impulsar el desarrollo del reciclado de un determinado material o si se necesitan medidas que eliminen los obstáculos. En este contexto es posible aplicar toda una serie de medidas; el concepto de ciclo de vida contribuirá a garantizar que se obtiene un máximo beneficio del reciclado al menor costo posible.

Objetivos concretos de reciclado

Varias Directivas en materia de residuos imponen objetivos concretos de reciclado y recuperación. La reciente revisión de tales objetivos en la Directiva relativa a los envases y residuos de envases ha mostrado la importancia de fijar dichos objetivos a un nivel tal que mantenga una proporción con lo dispuesto en la definición y con las especificidades de cada material. Si no se hace este análisis existe el riesgo de que se fijen unos objetivos concretos que fomentan tratamientos con un rendimiento medioambiental escaso o nulo, o que no consiguen promover tecnologías con buenos resultados medioambientales potenciales pero difíciles de imponer en el mercado.

Debido a la complejidad de todos estos aspectos, el nivel de los objetivos concretos deberá considerar lo dispuesto en la definición de reciclado para los diferentes materiales, como se ha hecho en la revisión de los objetivos concretos de la Directiva relativa a los envases, y deberá también tener en cuenta las características específicas de cada material. Las futuras propuestas de objetivos concretos nuevos o revisados deberán optimizar la eficiencia en el coste del reciclado y recuperación y evitar el fomento de tecnologías poco adecuadas para materiales específicos.

Gestión de los residuos biológicos

El principal efecto negativo de los residuos biológicos tienen lugar cuando éstos son arrojados en vertederos, porque ello produce el metano, un gas de efecto invernadero 21 veces más potente que el dióxido de carbono. Con el fin de evitar este peligro medioambiental, la Directiva 1999/31/CEE, relativa al vertido de residuos, dispone que dos tercios de los

residuos biodegradables municipales no deberán ser vertidos, e impone a los Estados miembros la obligación de establecer y revisar regularmente estrategias nacionales de gestión de los residuos desviados de los vertederos. El cumplimiento de esta obligación supondrá una contribución significativa para la reducción del impacto medioambiental de los residuos biológicos, especialmente por lo que se refiere a las emisiones de gases de efecto invernadero.

Sin embargo, el informe realizado por la Comisión en torno a las estrategias nacionales concluyó que «tras analizar las estrategias, no está claro que alcancen los objetivos de reducción de vertidos los Estados miembros que todavía no lo han hecho. Parece que se requerirán esfuerzos suplementarios a tal fin. La Comisión prestará una atención especial a la consecución del objetivo de 2006 y tomará todas las medidas necesarias para garantizar una aplicación correcta de la Directiva»³.

No existe una solución única para la gestión de los residuos biológicos no vertidos. Es preciso encontrar un equilibrio medioambiental entre las distintas opciones con que cuenta la gestión de estos residuos, equilibrio que depende de una serie de factores locales, entre ellos los sistemas de recogida, la composición y calidad de los residuos, las condiciones climáticas, el impacto sobre el cambio climático, el potencial del compostaje para la lucha contra la degradación del suelo y otras categorías de impacto medioambiental. Las estrategias de gestión de estos residuos deberán, por ello, determinarlas los Estados miembros utilizando el concepto de ciclo de vida.

La Comisión elaborará directrices sobre la aplicación de este concepto a la gestión de residuos biológicos y las comunicará a los Estados miembros, invitándoles a revisar sus estrategias nacionales. Estas directrices serán también de ayuda para las autoridades locales y regionales, que en general son responsables de la elaboración de planes de gestión de residuos municipales.

Algunos aspectos relativos a la normalización técnica deberán también ser tratados a nivel comunitario. En la disposición sobre extinción de la consideración de residuos propuesta para la Directiva marco se establecerán criterios de calidad para el compostaje, y la Comisión propondrá que los tratamientos biológicos de los residuos se incluyan en el ámbito de aplicación de la Directiva PCIC cuando ésta se revise.

Tras la adopción de la estrategia temática sobre el suelo y medidas asociadas, se revisará la Directiva 86/278/CEE, relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura, con el fin de hacer más estrictas las normas que regulan dicha utilización.

En la revisión de la estrategia se atenderá, en particular, a los avances realizados en materia de gestión de residuos biológicos y se evaluará la necesidad de medidas suplementarias.

Gestión de aceites usados

El concepto de ciclo de vida se ha aplicado a la normativa en materia de aceites usados (Directiva 75/439/CEE).

³ COM(2005) 105: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las estrategias nacionales para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos de conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos.

Esta Directiva regula la eliminación de aceites usados y prescribe la regeneración de los mismos. Esta disposición no se ha llevado a la práctica correctamente, y algunos asuntos han sido remitidos al Tribunal Europeo de Justicia, que ha emitido sentencias desfavorables contra cinco Estados miembros. Los análisis recientes, que hacen uso del concepto de ciclo de vida, han mostrado que la prioridad que se daba a la regeneración de los aceites usados en vez de su utilización como combustible no estaba justificada por ninguna ventaja medioambiental clara. Además, los índices de recogida de aceites usados siguen siendo escasos. Es decir que, aunque la eliminación incorrecta de aceites usados puede tener un impacto negativo importante y es fundamental evitarla, la normativa actual no logra los resultados buscados. Por ello será derogada y sustituida por una nueva disposición en la Directiva marco que mantenga la obligación de los Estados miembros de garantizar la recogida de aceites usados pero no dé prioridad a la regeneración. Así se asegurará el cumplimiento de la obligación de recogida en los Estados miembros, obligación que responde al principal problema planteado por los aceites usados para el medio ambiente.

Próximos pasos: calendario de ejecución de la estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos y de otras medidas y actividades

Acción propuesta o prevista por la estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos	Calendario
Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva marco de residuos y se deroga la Directiva de aceites usados	Propuesta conjuntamente a la presente estrategia
Informe sobre la aplicación de la Directiva 94/62/CE del Consejo relativa a los envases y residuos de envases	2006
Revisión de los objetivos concretos de la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil	2006
Propuesta de Directiva por la que se consolidan en una las tres Directivas sobre residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio	2006
Publicación de directrices basadas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia sobre el tema de cuándo los subproductos deben o no considerarse residuos	2006
Publicación de directrices para los Estados miembros sobre la aplicación del concepto de ciclo de vida a la gestión de residuos biodegradables no vertidos	2006
Aumento de la base de conocimientos sobre el impacto de la utilización de recursos y la generación y gestión de residuos, y desarrollo de actividades de previsión y modelización más sistemáticas.	Comienzo en 2006

Propuesta para aclarar y ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva PCIC a nuevas actividades de gestión de residuos, tales como el tratamiento biológico para la recuperación de residuos y la preparación de residuos peligrosos para la incineración, o de escoria de incineración para la recuperación	2007, cuando la Directiva PCIC será objeto de revisión general
Propuesta de revisión de la Directiva 86/278/CEE del Consejo relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura	2007
Publicación de directrices básicas para permitir que los instrumentos relativos al ciclo de vida sean fácilmente utilizables en la política residuos y se cuente con un enfoque y una metodología comunes	2007
Publicación de directrices para la aplicación de algunas disposiciones del Reglamento sobre traslados de residuos relativas a la lucha contra la recuperación ficticia	2007
Publicación de directrices sobre las normas medioambientales mínimas necesarias para las autorizaciones de instalaciones no cubiertas por la Directiva PCIC y sobre las mejores técnicas disponibles para la mezcla de residuos peligrosos	2007
Evaluación de la situación y de la necesidad de medidas suplementarias para estimular la transición hacia una sociedad Europea del reciclado	2007
Revisión de los objetivos concretos de la Directiva 2002/96/CE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos	2008
Adopción de una 1ª serie de normas de calidad para determinar cuándo determinar los flujos de residuos dejan de serlo, comenzando con el compostaje y los agregados reciclados	2008 - supeditada a la entrada en vigor de la Directiva marco de residuos revisada

Otras medidas y actividades de la estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos

Evolución del mercado

Algunos Estados miembros han lanzado iniciativas para desarrollar el mercado del reciclado de residuos, eliminando los obstáculos técnicos y económicos que lo entorpecen y aumentando la demanda de materiales reciclados (establecimiento de normas técnicas, aumento de la disponibilidad de información de mercado, contratación pública). Estos planteamientos parecen ofrecer posibilidades de complementar los aspectos esenciales de las políticas de reciclado y pueden incorporarse a las hojas de ruta nacionales para la aplicación del Plan de acción sobre tecnologías medioambientales.

Investigación y tecnología

La Comisión garantizará que los fondos europeos destinados a investigación y desarrollo en el campo de la tecnología de residuos se orienten hacia la solución de los principales impactos medioambientales provocados por los residuos.

Mejores prácticas

La Comisión respaldará la difusión y transferencia de buenas prácticas en materia de iniciativas y sistemas de sensibilización, educación e incentivación desarrollados a nivel nacional, regional y local.

Ayudas estatales

Se revisarán las directrices en materia de ayudas estatales para la protección del medio ambiente. Esta revisión aclarará, entre otras cosas, en qué casos podrán concederse ayudas estatales para respaldar las actividades de reciclado.

Por otro lado, la revisión de la estrategia en 2010 determinará, si fuera necesario, medidas adicionales para la promoción de la prevención de residuos, la aplicación del concepto de ciclo de vida a la gestión de residuos y la transición hacia una sociedad europea del reciclado.

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. DENOMINACIÓN DE LA PROPUESTA:

Estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos,

2. MARCO GPA/PPA

Ámbito político: 07 – Medio ambiente

Actividad: 07 04 - Aplicación de la política de medio ambiente

3. LÍNEAS PRESUPUESTARIAS

3.1 Líneas presupuestarias (líneas operativas y líneas correspondientes de asistencia técnica y administrativa (antiguas líneas BA)), incluidas sus denominaciones:

07 01 04 01 Legislación, acciones de sensibilización y otras acciones generales vinculadas a los programas de acción comunitarios en el ámbito del medio ambiente — Gastos de gestión administrativa.

07 04 02 Acciones de sensibilización y otras acciones generales vinculadas a los programas de acción comunitarios en el sector del medio ambiente.

3.2 Duración de la acción y de la incidencia financiera:

La estrategia tiene una duración de 10 años (2005-2015) La actual ficha financiera legislativa cubre los aspectos financieros relativos a los cinco años iniciales (2005-2010).

3.3 Características presupuestarias:

Línea presupuestaria	Naturaleza del gasto		Nuevo	Contribución de la AELC	Contribución de los países candidatos	Rúbrica de las perspectivas financieras
07 04 02	No obligatorio	CD ⁴	NO	NO	NO	nº 3

⁴ Créditos disociados.

4. SÍNTESIS DE LOS RECURSOS

Las necesidades de recursos humanos y administrativos se cubrirán dentro de la asignación concedida a la DG (DG de Medio Ambiente) dentro del procedimiento presupuestario anual.

4.1 Recursos financieros

4.1.1 Créditos de compromiso (CC) y créditos de pago (CP):

Millones de € (cifra aproximada al tercer decimal)

Tipo de gasto	Nº sección		Año 2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
---------------	------------	--	----------	------	------	------	------	------	-------

Gastos operativos⁵

Créditos de compromiso (CC)	8.1	a		0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Créditos de pago (CP)		b		0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Gastos administrativos dentro de la cantidad de referencia⁶

Asistencia técnica y administrativa (ATA)	8.2.4	c		0	0	0	0	0	0
---	-------	---	--	---	---	---	---	---	---

IMPORTE DE REFERENCIA TOTAL

Créditos de compromiso		a+c		0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Créditos de pago		b+c		0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Gastos administrativos no incluidos en el importe de referencia⁷

Recursos humanos y gastos asociados (CND)	8.2.5	d	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,916
---	-------	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

⁵ Gastos no cubiertos por el capítulo xx 01 del título xx correspondiente.

⁶ Gastos correspondientes al artículo xx 01 04 del título xx.

⁷ Gastos correspondientes al capítulo xx 01, excepto los artículos xx 01 04 y xx 01 05.

Gastos administrativos distintos de los recursos humanos y los gastos asociados, no incluidos en la cantidad de referencia (CND)	8.2.6	e	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438
--	-------	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Coste financiero indicativo total de la intervención

TOTAL CC, incluido el coste de los recursos humanos		a+c +d+ e	0,488	0,804	0,954	0,806	0,802	0,650	4,504
TOTAL CP incluido el coste de los recursos humanos		b+c +d+ e	0,488	0,704	0,854	0,906	0,802	0,750	4,504

Cofinanciación

Si la propuesta lleva aparejada una cofinanciación por los Estados miembros u otros organismos (especifíquense cuáles), se consignará en el cuadro a continuación una estimación de la cuantía de esta cofinanciación (si se prevén aportaciones de más de un organismo, podrán añadirse las líneas necesarias):

Millones de € (cifra aproximada al tercer decimal)

Organismo cofinanciador		Año n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5	Total
.....	f							
TOTAL CC incluida la cofinanciación	a+c +d+ e+f							

4.1.2. Compatibilidad con la programación financiera

- La propuesta es compatible con la programación financiera vigente.
- La propuesta requiere una reprogramación de la correspondiente rúbrica de las perspectivas financieras.
- La propuesta puede requerir la aplicación de las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional⁸ (es decir, instrumento de flexibilidad o revisión de las perspectivas financieras).

⁸ Véanse los puntos 19 y 24 del Acuerdo Interinstitucional.

4.1.3. *Incidencia financiera en los ingresos*

La propuesta no tiene incidencia financiera en ingresos.

La propuesta tiene incidencia financiera. El efecto en los ingresos es el siguiente:

Millones EUR (al primer decimal)

Línea presupuestaria	Ingresos	Antes de la acción [Año n-1]	Situación después de la acción							
			[Año n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5]		
	a) <i>Ingresos en términos absolutos</i>									
	b) <i>Variación de los ingresos</i> Δ									

4.2 **Recursos humanos ETC (incluidos funcionarios, personal temporal y externo) - ver detalle en punto 8.2.1.**

Requisitos anuales	Año 2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número total de recursos humanos	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486

5. **CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS**

5.1. **Necesidades que se pretende cubrir a corto o largo plazo**

Se trata de hacer frente a los problemas medioambientales de la gestión de residuos. La estrategia lanzará una serie de actuaciones para mejorar la gestión de residuos y el marco regulador dentro del cual tienen lugar las actividades de gestión de residuos.

⁹ Añada columnas en su caso, si la duración de la acción es superior a seis años.

5.2 Valor añadido de la acción comunitaria, coherencia de la propuesta con otros instrumentos financieros y posibles sinergias

La gestión de residuos es una actividad económica que tiene lugar en el mercado interior. Esta actividad está muy regulada y son necesarios planteamientos comunes para mejorar la eficiencia del mercado.

5.3 Objetivos de la propuesta, resultados esperados e indicadores de los mismos en el contexto de la GPA

El objetivo de la estrategia es poner en marcha una serie de actuaciones que permitan reducir el impacto medioambiental de los residuos y contribuyan a disminuir también los efectos del consumo de recursos en el medio ambiente.

Con este fin, se prevé una serie de actuaciones concretas:

- 1) Simplificación y modernización del marco regulador de las actividades relacionadas con los residuos.
- 2) Mejora de los conocimientos en este campo.
- 3) Desarrollo de incentivos para fomentar la prevención y el reciclado de residuos.

En la Comunicación y en la evaluación de impacto adjunta a ésta se da información más detallada sobre los resultados previstos y sus impactos.

5.4 Método de ejecución (indicativo)

X Gestión centralizada

directa, por la Comisión

indirecta, por delegación en:

agencias ejecutivas

organismos creados por las Comunidades, como los previstos en el artículo 185 del Reglamento financiero

organismos nacionales del sector público / organismos con misión de servicio público

Gestión compartida o descentralizada

con los Estados miembros

con terceros países

- Gestión conjunta con organizaciones internacionales (especifíquese)

Comentarios: Las medidas previstas en la estrategia serán aplicadas directamente por la Comisión (lanzamiento de estudios, organización de reuniones, gestión de contratos de servicios, etc.) y por los Estados miembros (aplicación de la legislación y las recomendaciones).

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

6.1 Sistema de seguimiento

La Comisión se propone revisar la efectividad de la estrategia temática cinco años después de la publicación de la Comunicación. A tal fin, la Comisión redactará un informe que se publicará y someterá a las instituciones.

6.2 Evaluación

6.2.1. Evaluación ex ante

La estrategia temática ha sido objeto de una evaluación de impacto, que se publicará al mismo tiempo que se adopte la Comunicación.

6.2.2. Medidas adoptadas sobre la base de una evaluación intermedia/ex post (lecciones extraídas de anteriores experiencias similares)

El planteamiento de la elaboración de políticas utilizando el instrumento de la estrategia temática es una novedad del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente¹⁰. Sin embargo, las medidas que forman parte de esta estrategia específica no van más allá de la práctica administrativa normal (lanzamiento de estudios, organización de reuniones de expertos, contratos de servicios por cantidades relativamente pequeñas ...), para los cuales existen procedimientos de control financiero adecuados.

6.2.3. Condiciones y frecuencia de evaluaciones futuras

La Comisión se propone revisar la efectividad de la estrategia temática cinco años después de la publicación de la Comunicación. A tal fin, la Comisión redactará un informe que se publicará y someterá a las instituciones.

¹⁰ Decisión nº 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO L 242, 10.9.2002, p. 1).

7. MEDIDAS ANTIFRAUDE

Las actividades propuestas implican únicamente gastos de personal, reuniones de expertos y contratos de estudios. Los contratos estarán sujetos a los sistemas habituales de control de la Comisión y, por lo tanto, no son necesarias medidas antifraude suplementarias.

En particular, los posibles beneficiarios y contratistas deberán cumplir lo dispuesto en el Reglamento Financiero y acreditar su solvencia jurídica y financiera. En el caso de las subvenciones, están obligados a presentar estados provisionales de ingresos y gastos en relación con la actividad o el proyecto para los que se solicita financiación. Los pagos se abonan de acuerdo con el pliego de condiciones del acuerdo de subvención y con los estados de gastos e ingresos, debidamente certificados por el beneficiario y controlados por el servicio competente de la Comisión. También pueden efectuarse controles in situ, por lo cual los beneficiarios deben conservar todos los datos y los documentos acreditativos durante cinco años a partir de la terminación del proyecto.

8. DESGLOSE DE LOS RECURSOS

8.1. Objetivos de la propuesta en términos de coste financiero

Créditos de compromiso en millones EUR (al tercer decimal)

(Consignar las denominaciones de los objetivos, acciones y resultados)	Tipo de resultados	Coste medio	Año2005		Año2006		Año2007		Año2008		Año2009		Año2010		TOTAL	
			Nº result.	Coste total	Nº result.	Coste total	Nº result.	Coste total	Nº result.	Coste total	Nº result.	Coste total	Nº result.	Coste total	Nº result.	Coste total
OBJETIVO ¹¹																
Preparación de las Decisiones de la Comisión por las que se adoptan las medidas de aplicación.																
Consultas a expertos	Informes	0,040			2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	8	0,400
- Estudios	Informes	0,150			1	0,150	2	0,300	1	0,150	1	0,150			5	0,750
COSTE TOTAL						0,230		0,380		0,230		0,230		0,80		1,150

¹¹ Según se expone en la sección 5.3.

8.2. Gastos administrativos

8.2.1. Cantidad y tipo de recursos humanos

Tipo de puestos		Personal que se asignaría a la gestión de la acción utilizando recursos existentes y/o adicionales (número de puestos/ETC)					
		Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Funcionarios y agentes temporales ¹²	A*/AD	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	B*, C*/AST	1	1	1	1	1	1
Personal financiado ¹³ con cargo al art. XX 01 02							
Personal financiado ¹⁴ con cargo al artículo XX 01 04/05							
TOTAL		4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

8.2.2. Descripción de las tareas derivadas de la acción

Las tareas que deben realizarse están dentro de la práctica administrativa normal e incluyen el lanzamiento de estudios, la organización de reuniones de expertos, la gestión de contratos de servicios y similares.

8.2.3. Origen de los recursos humanos (estatutarios)

X Puestos actualmente asignados a la gestión del programa que se sustituye o amplía

- Puestos preasignados en el ejercicio EPA/AP del año n
- Puestos que se pedirán en el próximo procedimiento EPA/AP

¹² Personal cuyo coste NO está cubierto por el importe de referencia.

¹³ Personal cuyo coste NO está cubierto por el importe de referencia.

¹⁴ Coste incluido en el importe de referencia.

- Puestos que se reasignan utilizando recursos existentes en el propio servicio gestor (reasignación interna)
- Puestos necesarios en el año n, pero no previstos en el ejercicio EPA/AP del año en cuestión

8.2.4. *Otros gastos administrativos incluidos en el importe de referencia (XX 01 04/05 - gastos de gestión administrativa)*

millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria (nº y denominación)	Año2005	Año2006	Año2007	Año2008	Año2009	Año2010	TOTAL
1 Asistencia técnica y administrativa (incluidos los costes de personal)							
Agencias ejecutivas ¹⁵							
Otros tipos de asistencia técnica y administrativa							
- intramuros							
- extramuros							
Total asistencia técnica y administrativa							

8.2.5. *Coste financiero de los recursos humanos y costes asociados no incluidos en el importe de referencia*

millones EUR (al tercer decimal)

Tipo de recursos humanos	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010
Funcionarios y agentes temporales (XX 01 01)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430
Personal financiado con cargo al artículo XX 01 02 (auxiliares, END, contratados, etc.) (indique la línea presupuestaria)						
Coste total de los recursos humanos y costes asociados (no incluidos en el importe de referencia)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430

¹⁵ Mencionar la ficha financiera legislativa específica para la agencia o agencias ejecutivas de que se trate.

Cálculo - *Funcionarios y agentes temporales*

Cada ETC se calcula en 108 000 euros al año.

Cálculo - *Personal financiado con cargo al artículo XX 01 02*

8.2.6 Otros gastos administrativos no incluidos en el importe de referencia

millones EUR (al tercer decimal)

	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	TOTAL
XX 01 02 11 01 - Misiones	0,002	0,008	0,008	0,010	0,006	0,004	0,038
XX 01 02 11 02 - Reuniones y conferencias							
XX 01 02 11 03 – Comités ¹⁶		0,080	0,080	0,080	0,080	0,080	0,400
XX 01 02 11 04 - Estudios y consultas							
XX 01 02 11 05 - Sistemas de información							
2 Total otros gastos de gestión (XX 01 02 11)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438
3 Otros gastos de carácter administrativo (especificuense e indíquese la línea presupuestaria)							
Total gastos administrativos, excepto recursos humanos y costes asociados (NO incluidos en el importe de referencia)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438

Cálculo - Otros gastos administrativos no incluidos en el importe de referencia

Se supone que una misión costaría 1 000 euros por término medio.

¹⁶ Precisar el tipo de comité y el grupo al que pertenece.