

Capítol 3. NOVES POLÍTIQUES EUROPEES EN MATÈRIA DE GESTIÓ DE RESIDUS

3.1 ANTECEDENTS

Les polítiques europees sobre gestió de residus han patit diversos canvis fonamentals que afecten als conceptes bàsics i a l'enfocament de la matèria.

La primera directiva europea sobre residus municipals data de 1975, i pretenia assegurar que tots els residus generats fossin recollits en circuits controlats per les administracions i eliminats en abocadors en condicions de seguretat.

Quinze anys després, les polítiques europees tracten de posar el focus no tant en el residu, sinó en el producte que al final de la seva vida útil es converteix en residu. Es comença a legislar sobre fluxos específics de residus com ara envasos, aparells elèctrics i electrònics, vehicles fora d'ús, neumàtics i d'altres. A més, es comença a prioritzar la necessitat d'accions de prevenció i reciclatge de residus. Tot això porta a la primera estratègia de gestió de residus de la UE de 1996, en què per primera vegada s'estableix una jerarquia per a la gestió de residus i es concreten una sèrie de aspectes, com la responsabilitat del productor i el principi de qui contamina paga.

Entrada ja la dècada del 2000, es produeix un nou gir conceptual, segons el qual la forma de gestió dels residus s'ha de basar en la sostenibilitat del trinomi recurs-producte-residu. D'altra banda, a més de consagrar-se la jerarquia, es tracta d'utilitzar per a la presa de decisions el concepte de cicle de vida i els impactes ambientals associats. Per finalitzar aquest nou enfocament, es consideren a més, l'eficiència energètica i l'emissió de gasos d'efecte hivernacle com a elements clau per a la gestió excel·lent dels residus.

Tot això dona lloc a l'elaboració i la publicació de tres textos legals fonamentals per identificar, en general i en detall, quines són les polítiques europees en matèria de gestió de residus per als pròxims anys, els objectius de les quals conflueixen en una data de referència, l'any 2020. Cada text és conseqüència de l'anterior i en particularitza i detalla les exigències.

Aquests textos legals són:

- 6è Programa d'Acció Comunitari en Matèria de Medi Ambient, anomenat "Medi ambient 2010: el futur a les nostres mans", adoptat el 2002.
- Comunicació de la Comissió, de 21 de desembre de 2005, Un pas endavant en el consum sostenible de recursos: Estratègia temàtica sobre prevenció i reciclatge de residus.
- Directiva 2008/98/CE, de 19 de novembre de 2008 sobre els residus i per la que es deroguen determinades Directives (Nova Directiva Marc de Residus).

En resum, tot aquest procés emmarca la nova cultura europea relativa a la gestió sostenible dels residus que es fonamenta en un conjunt de conceptes com la prevenció i l'aprofitament dels recursos, l'eficiència energètica, la disminució dels gasos d'efecte hivernacle i els impactes ambientals lligats al cicle de vida. [ISR08b]

Actualment existeix un dèficit d'informació que dificulta el coneixement de la situació en quant a infraestructures, tractament i destí dels residus, i contribució a les emissions de gasos d'efecte hivernacle. És imprescindible establir els mecanismes per a resoldre aquesta situació pel que s'ha d'avançar en l'establiment de requisits comuns i en l'intercanvi periòdic d'informació entre les Administracions per l'aplicació del Reglament Comunitari d'estadístiques sobre residus. [MMA08]

3.2 LA NOVA DIRECTIVA MARC DE RESIDUS

La Directiva 2008/98/CE, de 19 de novembre de 2008 sobre els residus i per la que es deroguen determinades Directives, estableix mesures destinades a protegir el medi ambient i la salut humana mitjançant la prevenció o la reducció dels impactes globals de l'ús dels recursos i la millora en l'eficiència d'aquest ús.

Simplifica la legislació comunitària de gestió de residus atès que substituirà tres directives actualment en vigor: la Directiva marc sobre els residus, la Directiva sobre els productes perillosos i la Directiva sobre els olis usats.

Estableix una jerarquia com a ordre de prioritat per a la normativa i les polítiques sobre gestió de residus, amb la possibilitat de modificació sempre i quan es justifiqui per motius tècnics, viabilitat econòmica i protecció del medi ambient:

- Prevenció.
- Preparació per a la reutilització.
- Reciclatge.
- Un altre tipus de valorització, per exemple, la valorització energètica.
- Eliminació.

Fa una doble distinció, fonamental per afavorir l'aprofitament dels recursos, entre subproductes i residus, i també aclareix quan un residu que ha estat sotmès a operacions de recuperació, inclòs el reciclatge, deixa de ser-ho.

Considera les activitats de preparació per a la reutilització, el reciclatge, el compostatge i l'aprofitament energètic com operacions de valorització.

Obliga a les administracions a adoptar les mesures necessàries per garantir que tots els residus es sotmetin a una valorització. S'obliga a garantir les accions de valorització, inclosa l'energètica, que siguin viables, abans de qualsevol acció d'eliminació.

Redueix l'abocament a una solució per als rebutjos dels diferents sistemes de valorització (reciclatge o aprofitament energètic).

Preveu la incineració amb recuperació d'energia dels residus municipals, com una activitat de valorització, lligada al criteri d'eficiència energètica, mesurada a través d'una fórmula que recull l'Annex II de la Directiva.

Estableix que a partir de 2020, la fracció resta haurà de ser inferior al 50% dels residus generats i alhora, de manera obligatòria, haurà de ser essencialment valoritzada. De les moltes formes, soles o en combinació amb altres, per valoritzar la fracció resta no es decanta per cap solució concreta, però pretén que en la mesura que es pugui, tots els residus presentin algun tipus de valorització.

D'altra banda, estableix l'obligatorietat per als Estats membres d'elaborar programes de prevenció dins la planificació de residus, que incorporin objectius quantificats i indicadors per al seu control.

Finalment defineix la responsabilitat ampliada del productor on el productor i el posseïdor dels residus han de gestionar-los de manera que es garanteixi un alt nivell de protecció del medi ambient i de la salut humana. A fi de millorar la prevenció, la reutilització, el reciclatge i la recuperació dels residus, indica que els Estats membres podran adoptar mesures legislatives o

no legislatives per garantir que qualsevol persona física o jurídica que desenvolupi, fabriquï, transformi, tracti, vengui o importi productes de forma professional, vegi ampliada la seva responsabilitat de productor. [DIR08]

En definitiva, la nova estratègia europea es basa en els següents aspectes:

- La prevenció en la generació de residus mitjançant l'aplicació de programes de prevenció, millors condicions de disseny dels productes i la reutilització dels residus.
- El màxim aprofitament dels materials i de l'energia present en els residus mitjançant el reciclatge, incloent-hi el compostatge, a partir d'unes recollides selectives que garanteixin la qualitat i competitivitat dels materials recuperats.
- El màxim aprofitament de la fracció resta, fonamentalment mitjançant la seva valorització energètica prevenint els impactes ambientals derivats de la gestió, en ocasions complementada amb una segona derivada de l'aprofitament de materials.
- La progressiva limitació de l'ús d'abocador per tal de reduir al mínim els rebutjos de les activitats de reciclatge i valorització energètica. [ISR08b]

En aquest sentit es van implementant noves experiències en els diversos Estats membres de la Unió Europea.

3.3 ADAPTACIÓ A LA NORMATIVA COMUNITARIA

Els països europeus apliquen polítiques de gestió de residus seguint les directrius europees que es concreten en diferents documents de planificació a mitjà o llarg termini.

A partir de la publicació de la Nova Directiva Marc de Residus, comença un període d'adaptació en el qual els Estats membres han de revisar la situació actual en matèria de gestió de residus i modificar les normatives existents per tal de complir amb la normativa Comunitària.

La Directiva 2008/98/CE determina que els Estats membres posaran en vigor les disposicions legals, reglamentaries i administratives necessàries per donar compliment amb l'establert en la present Directiva abans del 12 de desembre de 2010. [DIR08]

S'ha de tenir en consideració, que la traducció concreta de les directives per part de cada un dels Estats membres pot diferir en la velocitat d'aplicació, en l'accentuació de determinats aspectes o en els sistemes de tractament possibles en funció de les experiències, les necessitats o el desenvolupament tecnològic, així com en la percepció social de les diferents alternatives, fent que existeixin algunes diferències entre els països de la UE. [PAYE09]

A Espanya la normativa Estatal sobre residus sol incorporar les Directives Europees en la seva totalitat, amb pocs matisos i la normativa Autonòmica es pot dividir en les Comunitats Autònomes que han legislat, en l'atribut de les seves competències, o les que s'han acollit a la normativa Estatal. A algunes Comunitats Autònomes s'aconsegueixen objectius més ambiciosos que a d'altres, donades les diferències en la situació actual de la gestió dels residus, les modalitats de gestió existents i les característiques territorials.

Per marcar les pautes referents a la gestió dels residus i fer complir amb l'establert a la normativa, s'elaboren Plans Nacionals de Gestió dels diferents grups de residus on els objectius i les mesures proposades tenen caràcter estratègic i pretenen servir de guia pel desenvolupament de polítiques específiques dels diferents fluxos. Actualment està en vigor el Pla Nacional Integrat de Residus 2008-2015. Les Comunitats Autònomes elaboren i aproven els seus programes d'acord amb les directrius mínimes del Pla Nacional i la normativa sectorial vigent, de continguts i abastos variats, en funció de les seves pròpies polítiques i prioritats. [MMA08]

3.4 TENDÈNCIA A LA VALORITZACIÓ ENERGÈTICA

En molts casos, l'anàlisi de les diferents vies de gestió existents per a determinats fluxos de residus, juntament amb l'aparició de nova normativa, que cada vegada més restringeix els tipus de residus que poden ser gestionats via dipòsit controlat, assenyalen la valorització energètica com una opció de gestió adequada.

La valorització energètica, aplicada en el lloc que li correspon segons la jerarquia, juga un paper important en el compliment dels nous requeriments legals. Així doncs, la tendència de les noves polítiques europees és la de prioritzar la valorització energètica del rebuig enfront a l'ús de dipòsits controlats. [ELOR09], [ISR08a]

En aquest sentit, les disposicions ambientals lligades al problema del canvi climàtic, amb els requeriments de la UE derivats del programa de reducció d'emissions, així com la consciència d'estar desaprofitant un recurs energètic, han conduït a un gran nombre de països de la UE a reforçar l'aplicació de la valorització energètica de fraccions selectes de residus municipals i industrials que presentin les característiques favorables per aquest ús.

Els sistemes de gestió basats en criteris de màxima prevenció i reciclatge, amb grans resultats en les recollides selectives de materials i de matèria orgànica i que estiguin integrats en l'aprofitament de la fracció resta són els més adequats i casi condicionants previs, per aquests tipus de tractaments. [ISR06]

Segons la Nova Directiva Marc de residus, s'entén per valorització qualsevol operació que com a resultat principal sigui que el residu serveixi a una finalitat útil al substituir a altres materials que d'altre manera s'haurien utilitzat per a complir una funció particular, o que el residu sigui preparat per a complir aquesta funció, en la instal·lació o en la economia en general. En l'annex II d'aquesta directiva es recull com a una de les operacions de valorització, la utilització principal com a combustible o altra manera de produir energia. [DIR08]

La Directiva 2000/76/CE relativa a la incineració de residus diferencia entre dos tipus d'instal·lacions:

- Instal·lacions d'incineració: Qualsevol unitat tècnica o equip, fix o mòbil, dedicat al tractament tèrmic de residus amb o sense recuperació de la calor produïda per la combustió, inclosa la incineració per oxidació de residus, així com la piròlisi, la gasificació o altres processos de tractament tèrmic, per exemple el procés de plasma, en la mesura que les substàncies resultants del tractament s'incinerin a continuació.
- Instal·lacions de coïncineració: Tota instal·lació fixa o mòbil la finalitat principal de la qual sigui la generació d'energia o la fabricació de productes materials i que utilitzi residus com combustible habitual o complementari, o en la qual els residus rebin tractament tèrmic per a la seva eliminació.

Si la coïncineració té lloc de tal manera que el principal propòsit de la instal·lació no sigui la generació d'energia o producció de productes materials sinó més aviat el tractament tèrmic de residus, la instal·lació es considerarà com instal·lació d'incineració. [DIR00]

La incineració està àmpliament desenvolupada i provada en molts aspectes, per aquest motiu s'incidirà menys en aquest procés i en les instal·lacions existents o en desenvolupament, amb o sense recuperació de calor. Així doncs, es farà referència principalment a la preparació dels residus per tal d'utilitzar-los com combustibles alternatius en instal·lacions industrials de coïncineració.