

Revisión Crítica del II Plan Nacional de Residuos Sólidos Urbanos 2007-2015 Febrero 2007

Ha finalizado el periodo de vigencia del I Plan Nacional de Residuos Urbanos 2000-2006. El Ministerio de Medio Ambiente ha preparado un nuevo Plan de Residuos Sólidos Urbanos para el periodo 2007 y 2015. En esta ocasión, el Ministerio ha desarrollado un Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR), que incluye Planes específicos para las diferentes fracciones de residuos, y en el que se incluye el II Plan Nacional de Residuos Urbanos (PNRU). Greenpeace ha tenido acceso a este documento y ha realizado una revisión crítica del Plan.

Este documento analiza, en primer lugar, cuál es el punto de partida, realizando una revisión de la situación y de las deficiencias del modelo actual. Los Planes de residuos se basan siempre en unos principios que lo rigen, después se establecen unos objetivos. Para cumplir estos objetivos, es importante que se definan claramente las medidas para alcanzarlos, que han de ser además, coherentes con los principios rectores y sobre todo acordes con los objetivos propuestos. Por eso en segundo lugar, el documento revisa los **principios** en los que se basa el Plan, y luego se analizan los **objetivos** que pretende alcanzar y si las **medidas** que se proponen son las adecuadas, aunque ya adelantamos que no lo son.

Aunque el Plan presenta unos **principios** rectores adecuados, unos **objetivos** ambiciosos las **medidas** están muy alejadas de la realidad que se pretende alcanzar que, además no se encuentran ni bien definidas ni concretadas. Greenpeace considera que el Plan es incoherente, por ejemplo, con el principio de jerarquía, ya que interpreta la incineración como valorización energética y no como eliminación. Además establece unos objetivos ambiciosos y deseables de reducción en la generación de basuras, pero que lamentablemente son imposibles de alcanzar con las tímidas medidas que se proponen. Por otro lado, se hecha de menos medidas concretas para generalizar la responsabilidad del productor y la utilización de instrumentos económicos.

La medida, que desde Greenpeace, se considera más incoherente del Plan es la propuesta de construir una incineradora en Ceuta, con capacidad para quemar más del 90% de los residuos que genera, vulnerando claramente el principio de jerarquía.

Situación actual

Hace un año Greenpeace publicó su informe “La situación de las basuras en España”, en el que se ponía en evidencia los grandes vacíos del modelo que hasta el momento se ha desarrollado en España y el fracaso del anterior Plan de residuos. No sólo no se había logrado frenar el crecimiento de los residuos sino que su crecimiento los últimos 7 años (con lo datos más actualizados que tenía en aquel momento el Ministerio de Medio Ambiente) había sido espectacular. Desde 1996 hasta los últimos datos de que se disponían, 2003, el crecimiento total de residuos urbanos en España aumentó un 40%.

Además casi el 90% de los residuos no se recuperan y acaban en vertederos o quemados

en incineradoras. La situación analizada sitúa a España en una posición muy alejada de los requisitos que establece la UE en sus diferentes directivas, y más aún de un sistema de gestión de residuos sostenible y ambientalmente adecuado. Los principales fallos y necesidades que destacó Greenpeace en su informe aparecen ahora descritos en el Plan:

“Existen muchas lagunas informativas y carencias de datos estadísticas en materia de generación y gestión de residuos. Es imprescindible generar más y mejor información en esta materia, y ello con la máxima urgencia”

“El Principio de Jerarquía, que se aplica en algunos casos, no se pone en práctica en todos los residuos en los que teóricamente sería posible”

“Los residuos biodegradables tienen una excelente aplicación en España como mejoradores del suelo si con ellos se produce un compost de calidad. Para conseguirlo es necesaria la recogida selectiva en origen de la fracción orgánica de los residuos urbanos”

“Existen pocos instrumentos económicos, y de limitada eficacia, para estimular a la buena gestión de los residuos.”

“El principio de responsabilidad del productor, en sus dos acepciones, se ha implantado ya para algunos residuos. En el futuro debe implantarse también para los restantes”

Análisis del Plan: Los Principios, Objetivos y Medidas

Los Principios

Los principios en los que se basa este Plan son los que actualmente se están incorporando y revisando en la legislación comunitaria sobre residuos, y desde Greenpeace consideramos que hay algunos puntos indispensables:

El principio de Jerarquía

En la Ley española de residuos se ha adoptado una jerarquía de cinco niveles, por este orden: prevención, reutilización, reciclaje, valorización energética y eliminación. Por esta razón, las medidas que se establecen en el Plan deberían hacerlo según esta jerarquía, por lo tanto se entiende que se deberían establecer medidas para fomentar las opciones ambientalmente mejores y evitar el desarrollo de las que no pueden desarrollarse más. Dentro de este principio lo más controvertido es la descripción de la valorización energética. Este Plan pretende considerar de esta manera a la incineración de residuos, en lugar de donde debería estar, junto al vertido como tratamiento de eliminación (así, de hecho, lo estableció el Tribunal de Justicia Europeo).

Según el Plan:

“...Sólo se debe valorizar aquellos productos que no se hayan podido evitar y que no sean ni reutilizables ni reciclables. [...]. No todo aprovechamiento energético de un residuo debe ser calificado como valorización energética. Solamente si el poder calorífico del residuo, es decir su contenido energético, es alto y se recupera mediante

un proceso de alta eficiencia energética, puede hablarse en rigor de valorización energética.”

En coherencia a este principio se debería evitar a toda costa el fomento de la incineración de residuos y ser considerado al igual que el vertido como un tratamiento de eliminación, en el último escalón de la jerarquía de residuos. Además el pasado 13 de febrero el Parlamento Europeo, votó en Plenario que la incineración de residuos fuese considerada eliminación, dentro del debate sobre la revisión de la Directiva Marco de Residuos.

La responsabilidad del productor

Dice el Plan que se deben contemplar las dos acepciones de este principio: la responsabilidad del productor de residuos (por ejemplo estableciendo tasas en función de la cantidad de residuos generada) y la que es entendida como la que es exigible a quienes ponen en el mercado objetos que se convierten en residuos (de los que depende mejorar el diseño de sus productos para aumentar por, ejemplo su vida útil o reciclabilidad y evitar el uso de sustancias tóxicas que tengan un mayor impacto ambiental):

“Corresponde a quien genera un residuo o pone en el mercado objetos que con el uso devienen residuos asumir la responsabilidad de su recogida y correcta gestión ambiental”

Los instrumentos económicos

En la memoria del Plan:

“Es un hecho bien conocido y probado que en las sociedades liberales modernas el mercado, por sí solo, no hace que los precios de los bienes reflejen o incluyan los costos ambientales que la producción y consumo de esos bienes implica. En general, el mercado no funciona a favor del medio ambiente y a menudo interactúa en su contra. [...]. Los instrumentos económicos [...] deben, por lo tanto, permitir corregir esta anomalía económica y estimular mejoras concretas en la gestión.”

Esta es una de las demandas esenciales de los grupos ecologistas que los instrumentos económicos vengán a compensar el gasto público (en cuestiones ambientales y sanitarias) asociado a la generación y gestión de residuos. Estos instrumentos económicos han de aplicarse en paralelo a la responsabilidad del productor. Es la mejor vía, si se aplica de forma compensada y adecuada de fomentar la prevención de residuos (acabar con los productos de “usar y tirar” y alargando la vida útil de los productos) y reducir los residuos destinados a eliminación (vertido e incineración).

Objetivos y medidas a implantar

¿Se podrá parar e incluso invertir el crecimiento de las basuras?

La creciente generación de residuos se está convirtiendo en los países industrializados en uno de los mayores problemas medioambientales. El aumento sistemático de residuos, tanto en cantidad como en peligrosidad, está generando una agresión contra el medio ambiente y la salud pública sin precedentes para la que no se están buscando soluciones

adecuadas. El **objetivo** principal del Plan es, por tanto, el referente a la generación de residuos urbanos y como detener su crecimiento:

“Estabilización del ratio de generación de RU per cápita, a partir de 2008; disminución de ese ratio en un 10%, a partir del año 2010 y de un 20% a partir del año 2015”

El Plan anterior no llegó a alcanzar el objetivo que se marcó, una reducción del 6% total en el año 2002, igualando las cotas de 1996. Todo lo contrario, las basuras que se generaron en España en 2004 ya superaban en más de un 40% esa cota. Es innegable que una apuesta tan ambiciosa y positiva de reducción de Residuos Urbanos que propone el Gobierno debe ir acompañada de una batería de medidas de prevención eficaces y que asegure su cumplimiento, y lamentablemente no es así. Es un objetivo muy ambicioso que no se acompaña de objetivos específicos coherentes ni de medidas que aseguren su alcance.

Por ejemplo, para los residuos de envases, que significa casi el 33% de las basuras que generamos, establecen unos objetivos de reducción más pequeña que para las basuras en general. Es decir, si para el 2010, el Gobierno establece una reducción del 10% per cápita para las basuras en general, no entendemos por qué para residuos de envases, sólo se establezca la reducción del 5% del total.

El Plan establece **medidas** de carácter económico para gravar el exceso de generación de residuos urbanos. No toma suficientes medidas para conseguir el objetivo sino que además no las concreta y evita así que se pongan en funcionamiento.

- *“Modelo de tarificación de la tasa municipal de basuras mediante el que se cuantifique el importe de ésta en forma directamente proporcional a la cantidad de residuos generados”*. Aunque, el hecho de que cada persona pague tasas en función de la basura que genera y no una tasa fija, es una buena medida para que la ciudadanía tome conciencia de la importancia de reducir la generación de basura, el Plan no establece cómo, dónde, ni cuándo lo va a aplicar; ni si será obligatorio o no para los municipios. Es, evidentemente, una buena medida pero no se aclara su aplicación.
- *“Puesta en práctica de medidas, incluidas las de carácter económico que graven el exceso de generación de RU. En la revisión de la LERE (en referencia a la Ley de Envases y Residuos de Envases) se incluirá esta medida para el caso del sobreembalaje”*. La definición de envase superfluo (sobreembalaje) y de envase mínimo determinará la efectividad de esta medida. Hasta el momento la definición de envase mínimo es *aquel que asegura las condiciones de seguridad e higiene necesarias y aceptación del consumidor*, lo que, en última instancia, deja en manos del mercado determinar lo que es envase superfluo.

¿Se va a aprovechar la materia orgánica de las basuras?

La fracción orgánica, que supone el 44% de las basuras que se generan en España es una fracción fácilmente recuperable y que deriva en un producto llamado compost, de gran utilidad como regenerador de suelos. Esto se reconoce en los principios del Plan y se considera que se le debe dar la máxima prioridad al compostaje de la fracción orgánica.

La realidad actual es que no se recupera en un alto porcentaje y dado el mal funcionamiento de la recogida y tratamiento que se da a esta fracción, el resultado es un compost de muy baja calidad que evidentemente no tiene la demanda necesaria.

Por otro lado, existe legislación comunitaria para evitar que esta materia orgánica acabe en vertederos. La Directiva 1999/31 CE, traspuesta a la legislación española en el RD 1481/01, relativa al vertido de residuos señala objetivos para 2006, 2009 y 2015.

Los **objetivos** que establece el Plan son los que darían cumplimiento a lo que establece la ley. Sin embargo, España probablemente ha incumplido, según arrojan los datos contemplados en este Plan, el objetivo que estableció la UE para 2006, que señalaba:

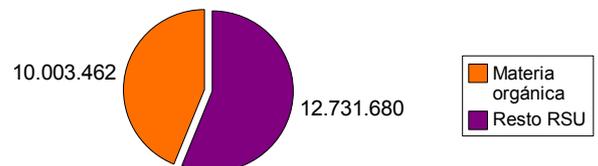
“El 16 de julio de 2006, la cantidad total (en peso) de residuos urbanos biodegradables destinados a vertedero no podrá superar el 75% de la cantidad total de residuos urbanos biodegradables generados en 1995.”

Considerando que el 44% de los residuos generados son materia orgánica (10.003.462 Tn) y que el total de residuos biodegradables tratados en fueron, en 2005, 2.807.128 Tn, se eliminaron 7.196.334 Tn, de materia orgánica, cuando la obligación legal establecía un máximo de 4.920.706 Tn (el 75% de la materia biodegradable generada en 1995). Es difícil creer que España haya podido superar este objetivo a 16 de julio de 2006 con los datos que se conocen de 2005.

Residuos Sólidos Urbanos en España, 2004

Residuos Urbanos (RSU) en España, 2004

	Tn/año	%
Materia orgánica	10.003.462	44%
Resto RSU	12.731.680	56%

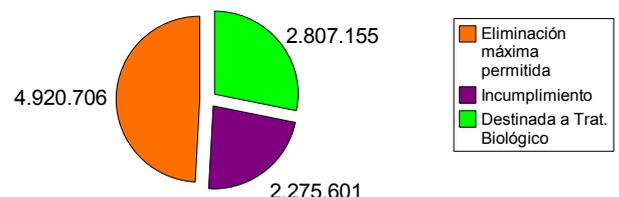


Materia orgánica

Materia orgánica eliminada 2005	Tn/año
Eliminada total	7.196.307
Eliminación máxima permitida actualmente	4.920.706

Materia Orgánica

Materia orgánica	Tn/año	%
Eliminación máxima permitida	4.920.706	49,19%
Incumplimiento	2.275.601	22,75%
Destinada a Trat. Biológico	2.807.155	28,06%
TOTAL MATERIA ORGANICA	10.003.462	100,00%



Entre las **medidas** que establece el Plan se encuentra la implantación de la recogida selectiva de la fracción orgánica de los residuos urbanos. Esta medida ha sido demandada por Greenpeace desde hace muchos años como indispensable para alcanzar un modelo de residuos que sea mínimamente sostenible. La medida se aplicará a los municipios de más de 100.000 habitantes para el año 2009, lo que deja en suspenso si se podrá alcanzar el objetivo de reducción que establece la directiva para ese año.

Para que los objetivos de la UE respecto al aprovechamiento de la fracción orgánica se cumplan, y se logre producir un compost de calidad, hay que implantar la recogida selectiva obligatoria en todos los grandes municipios con carácter de urgencia.

¿Se recuperarán la mayoría de los residuos de envases que se generan y se fomentará la reutilización?

En España, debido al impulso de la Legislación de envases de 1999, se potenció la recogida de envases a través de los Sistemas Integrados de Gestión (SIG) (el más conocido es Ecoembes, el cubo amarillo), en detrimento de lo que se llaman Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR) (el sistema tradicional de la devolución de cascos), sistema también propuesto en la directiva. A pesar de que el modelo español basado en los SIG, ha obtenido unos resultados de recuperación de envases bajo, en comparación con otros países europeos que utilizan SDDR (superando el 90% de recuperación en algunos casos), este Plan mantiene el modelo anterior en lugar de apostar por potenciar el más efectivo. Ya, en la I Conferencia Nacional de Prevención de Residuos que tuvo lugar el año pasado, se reconoció el fracaso que había supuesto el utilizar los SIG como base del modelo de gestión de residuos de envases.

Además, el sistema de recogida SDDR, no sólo aumentaría el porcentaje de recuperación de envases sino que permitiría que las empresas optasen con más facilidad a la reutilización de envases en lugar de su reciclaje. El único impulso significativo que da este Plan a la reutilización, es lo que se denomina el canal HORECA (Hostelería), donde ya está casi plenamente implantado. Sin embargo, no presenta medidas para fomentar la reutilización de envases domésticos, algo que ya ocurre en muchos países europeos.

La reutilización ocupa el segundo puesto en la jerarquía de residuos y, sin embargo, no se le da la prioridad que merece con la propuesta de medidas eficaces que deberían existir en este Plan.

¿Quemar la basura es una opción sostenible?

Algunas de las afirmaciones que encontramos en este Plan nos hacen reflexionar en torno a lo que es la valorización energética y a la poca relación que esta tiene en realidad con la quema de basuras en incineradoras, tanto las construidas hasta el momento como las proyectadas por diferentes CCAA e incluso la construcción de una planta incineradora para Ceuta contemplada en este Plan. En los **principios** del Plan encontramos estas afirmaciones que luego no se aplican en rigor en los objetivos y medidas:

“...sólo se debe valorizar energéticamente aquellos residuos que no se hayan podido evitar y que no sean ni reutilizables ni reciclables”

“No todo aprovechamiento energético de un residuo debe ser calificado de valorización energética. Solamente si el poder calorífico de residuos, es decir, su contenido energético es alto y se recupera mediante un proceso de alta eficiencia energética, puede hablarse en rigor de valorización energética”

La incineración no se debe considerar en ningún caso como valorización energética y sí como eliminación. Se habla en el plan de establecer un criterio coherente de recuperación energética, que desde Greenpeace consideramos erróneo. Esta medida sólo pretende justificar el desarrollo de una tecnología peligrosa que es claramente de eliminación de residuos. De hecho en los **objetivos** establecen claramente que *“sólo se contabilizarán como valorizados energéticamente los RU no reutilizables ni reciclables y siempre que se alcancen unos rendimientos energéticos mínimos”*. Primero es primordial que se priorice la recuperación material de los residuos y además la energía que se puede extraer de los residuos siempre será menor que la que se conservaría sustituyendo el material reciclado por materia prima (la energía de extracción de materias primas, transporte y proceso de fabricación).

El Plan establece como **objetivos**, que la valoración energética sea de un 7% para 2009 y de un 10% para 2012. Cuando se habla de un criterio de recuperación, no se establece cómo va a diferenciar y contabilizar la incineración que es valorización y la que es eliminación. De establecer un criterio, se debería, a partir de ahora, caracterizar y seleccionar los residuos que entran en planta, para poder diferenciar si se trata de eliminación para aplicarle las tasas adecuadas.

Hay, además que considerar los aspectos ambientales y sanitarios de la incineración desde sus emisiones atmosféricas hasta el problema que genera las cenizas tóxicas que producen (CUADRO II).

CUADRO I

Decisión del Tribunal de Justicia Europeo

A esta realidad técnica hay que añadir las conclusiones de 2003 del Tribunal de Justicia de la UE, del Asunto C-458/00. Según éste la quema de residuos en incineradoras, incluso las que tiene una recuperación de energía, han de ser consideradas Plantas de eliminación de residuos y por lo tanto esta tecnología ha de equipararse al vertido en la jerarquía europea.

“... una operación de incineración determinada constituye eliminación si éste es su objetivo principal, aunque se dé una recuperación incidental de energía...”

Una de las **medidas** más incoherentes de este Plan, que ha sido colocada en la sección de valorización energética, es la construcción de una incineradora en Ceuta, con una capacidad de 40.000 Tn de residuos anual. Considerando que en Ceuta se produjeron en 2004, 42.208 Tn de residuos es evidente que no existe intención de respetar la jerarquía de residuos ni de aplicar las medidas ambientalmente más correctas que establecen los principios de este Plan. La construcción de esta incineradora supondrá una inversión de 25 millones de euros.

CUADRO II

Problemas ambientales y sanitarios de la incineración

Las incineradoras de residuos se han contemplado en el recientemente publicado Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs), ya que son fuentes de sustancias químicas muy peligrosas. Entre ellas se encuentran las dioxinas y furanos pero también de PCBs, HCB y PAHs, todos ellos contemplados en el Plan Nacional de Aplicación de este Convenio:

“Se han analizado las alternativas para las categorías de tratamiento de residuos precursores de COP, que se centran en impulsar alternativas de reutilización y reciclado, alternativas en la gestión de residuos con COP, así como de aquellos otros residuos que, debido a un tratamiento térmico puedan ser precursores de COP no intencionales”.

“En este caso (el de las emisiones atmosféricas de dioxinas y furanos) el marco adecuado para la regulación de estas instalaciones está ampliamente cubierto por el citado Real Decreto (RD 653/2003) [...]. Ahora bien habría de impulsarse el mismo tratamiento para las emisiones de HCB y PCB derivadas de estos procesos...”

Además mas allá de las emisiones a la atmósfera se encuentra la generación de residuos sólidos en las incineradoras, básicamente en forma de cenizas volantes y escorias (entre el 26-40% de lo que entra en Planta). Un estudio realizado en la incineradora de Liberec¹ indicaba que sólo un 3% de las dioxinas generadas en una incineradora se emiten por chimenea, mientras que el 97% están contenidas en el residuo sólido.

España debe asegurar el cumplimiento del artículo 4 de la Directiva 91/156/CEE según el cual: *“Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizan o se eliminan sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente”*

¿Conseguiremos información fiable y actualizada sobre residuos?

Es una realidad constatable la falta de información en materia de residuos que existe en España. Los datos de los que se dispone suelen estar basados en estimaciones, no estar actualizados ni contrastados. No existe conocimiento de la situación real de los residuos en España que sirva de base para evaluar las medidas. Por esta razón es de extrema urgencia que el Gobierno desarrolle herramientas y metodologías homogéneas para alcanzar información fidedigna (que provenga de fuentes imparciales) y de acceso público.

Este Plan contempla la **medida** de crear un sistema de información, denominado sistema HERCULES, que se pondrá en funcionamiento antes de 2009 y metodologías estadísticas comunes para incorporarlas al sistema antes de 2010, pero nuevamente no concreta qué información se obtendrá y cómo se va a hacer.

¹ After Incineration: The Toxic Ash Problem , IPEN (Abril, 2005)

Un problema detectado por Greenpeace durante la realización del informe de basuras es la falta de comunicación entre las diferentes Administraciones del Estado. Esto puede suponer una traba al desarrollo de esta herramienta, por lo que se deberían crear instrumentos para solventarlo.

¿Se controlará el cumplimiento de la legislación vigente?

Más allá de establecer medidas y normas que faciliten modelos de gestión de residuos más sostenibles y seguros, lo que se debería asegurar mínimamente es que se esté aplicando la legislación en materia de residuos, y que no se vulneren los principios que la rigen, ni en el ámbito de las CCAA ni en el estatal. Por eso, este Plan debería contar con medidas de control y un sistema de sanciones que garantice el cumplimiento de la legislación y no se contempla.

CONCLUSIONES

1.- El Plan de Residuos Urbanos que quiere presentar el Gobierno no establece medidas concretas y eficaces, además deberían estar bien estructuradas y planificadas, por lo tanto consideramos, tal y como se pretende aprobar el Plan, no se respetarán los principios orientadores ni se cumplirán los objetivos propuestos.

2.- La prevención. El principal objetivo de un plan de residuos debería ser reducir la generación de las basuras. Los objetivos que establece este Plan serían deseables y alcanzables pero nunca con las tímidas medidas que están incorporadas. Si el Gobierno tiene realmente una intención de solucionar este problema debería fortalecer este objetivo con nuevas medidas para que no se convierta en un fracaso como en el anterior Plan.

3.- Materia orgánica. La recogida selectiva de la materia orgánica es una de las demandas principales de Greenpeace. Este nuevo Plan contempla ir implantando esta medida pero se echa de menos una mayor concreción y planificación al respecto. De esta manera, se asegura que no quede en una mera declaración de intenciones.

4.- La incineración de residuos en España es principalmente la eliminación de residuos y no valorización energética como pretende introducir este Plan. Por tanto, desde el punto de vista de la jerarquía de residuos que establece la UE, debería evitarse. Además, es una tecnología peligrosa, desde el punto de vista ambiental y sanitario, ya que es fuente de contaminantes orgánicos persistentes. La solución al problema de la gestión de los residuos no debe pasar nunca por su incineración.

*Greenpeace España
San Bernardo, 107
28015 Madrid
Tel. 91 444 14 00
Fax:91 447 15 98
www.greenpeace.es*