

Better Regulation Waste

**THE SECOND INTERNATIONAL CONFERENCE "BETTER REGULATION -
WASTE"**
Brussels, 9 October 2007

Sesión 2:

**INSTRUMENTOS LEGALES
ESPECÍFICOS PARA LOS
RESIDUOS BIODEGRADABLES**

Keynote Speaker:

Carlos Martínez Orgado.

Instituto para la Sostenibilidad de los Recursos (ISR)

INSTRUMENTOS LEGALES ESPECÍFICOS PARA LOS RESIDUOS BIODEGRADABLES

1. Introducción

Los residuos biodegradables, esto es, la fracción orgánica de los residuos urbanos (FORU), están integrados principalmente por restos de comida y residuos vegetales. Representan algo más del 35%, en peso, del total de los residuos urbanos generados.

Se trata de un flujo prioritario cuya gestión determina la de la fracción resto y la ecoeficiencia del sistema completo del ciclo de los residuos urbanos.

Así, una máxima recuperación desde el origen de los residuos biodegradables implica un menor peso de la fracción resto a tratar, con la consiguiente disminución de la capacidad de las instalaciones para su tratamiento, y con una sensible reducción de su huella de carbono. La gestión de los residuos urbanos supone aproximadamente un 3% del total de emisiones de gases de efecto invernadero en los países de la Unión Europea. Los residuos biodegradables son los principales responsables de estas emisiones.

En definitiva, la adecuada gestión de los residuos biodegradables es la piedra angular de las actuales estrategias de gestión del trinomio recursos-productos-residuos, dirigidas a obtener los máximos resultados en prevención y el mayor aprovechamiento de los recursos.

2. Antecedentes

Desde mediados de los ochenta, el compostaje de los residuos biodegradables recogidos selectivamente ha experimentado un significativo crecimiento en toda Europa. Los primeros sistemas de recogida selectiva fueron implantados en Alemania en 1983. Hoy, en algunos Estados miembros, principalmente de Europa Central, existe legislación para la recogida selectiva de los residuos biodegradables, como por ejemplo, en Holanda, Austria o Alemania.

Algunos otros países tienen unos objetivos de compostaje, como Suecia, u otros más amplios de reciclado, como Italia, Francia o España, que actúan como motor para impulsar la recogida selectiva y el compostaje.

La implementación con éxito de estrategias locales de recogida selectiva y compostaje evidencia la viabilidad de una estrategia de compostaje universalizada.

Cuyo sea, un mayor desarrollo del compostaje exige fijar con precisión los límites y el alcance de las trayectorias a largo plazo. Un desarrollo continuo y eficiente del compostaje necesita de un marco referencial estable de las políticas estatales y europeas, que asegure la confianza a las autoridades locales y a los inversores acerca del contexto a medio y largo plazo. Caso contrario, la viabilidad de las inversiones (tecnologías de proceso, equipos de recogida, etc.) no está garantizada, mientras que las políticas locales de residuos siguen atrapadas en concepciones siempre cambiantes de gobiernos locales en cambio perpetuo.

3. Política europea

La Directiva sobre Vertederos del año 1999 obliga a reducir drásticamente los residuos biodegradables en vertedero en los próximos años (hasta un 65% en un periodo de tiempo de 15 años). La cuestión, ahora, es cómo se desviarán de los vertederos los residuos municipales biodegradables.

En los últimos años, la Comisión Europea (CE) ha lanzado, dentro del marco del Programa de Acción Medioambiental, una amplia "Estrategia temática para la protección del suelo". En este contexto, la restauración de la fertilidad orgánica se considera una herramienta clave para mejorar las funciones agrícolas y medioambientales del suelo, tales como:

- prevención de la erosión y las inundaciones;
- sumidero de carbono, por lo tanto, lucha contra el cambio climático de acuerdo con las disposiciones principales del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC);
- reducción del uso de fertilizantes y pesticidas minerales, prevención de la contaminación asociada;
- mejora de la biodiversidad del suelo, etc.

La Comunicación emplazaba a la Comisión para que antes de finales de 2004 se elaborara una Directiva sobre compost y otros residuos biológicos con el fin de controlar la contaminación que puedan provocar y fomentar la utilización de compost certificado. Esto sólo podría conseguirse mediante la implementación de estrategias dirigidas a la separación de los residuos biodegradables en la fuente.

4. Necesidad de una Directiva

En línea con el mandato antes mencionado, la Comisión Europea estuvo trabajando sobre una Propuesta de Directiva sobre Residuos Biodegradables, buscando un enfoque equilibrado para los objetivos establecidos en la Directiva de Vertederos, y promocionando programas de recuperación para los residuos biodegradables, de manera que se supere la paradoja que "el compost se produce menos donde más se necesita". Una de las claves de estos trabajos era la obligación para los Estados miembros de implementar programas para la separación de los residuos biodegradables en la fuente.

En 2006, la Comisión Europea confirmó su decisión de abandonar la idea de una Directiva sobre residuos biodegradables. En su lugar se sugirieron instrumentos alternativos los cuales únicamente se referían al establecimiento de estándares de calidad sobre el compost y las instalaciones a nivel europeo.

El Comisario Dimas se comprometió en la reunión del Consejo de Ministros de medio ambiente, de 28 de junio de 2007, a que la Comisión redactara un texto legal sobre residuos biodegradables. La existencia de la Directiva se justifica en la necesidad que tienen muchos Estados miembros de disponer de unas directrices adecuadas y de poder cumplir las exigencias de reducir la cantidad de residuos biodegradables en vertedero. Esta Directiva es vital para el comienzo y el desarrollo futuro de las

estrategias nacionales en muchos rincones de Europa. Una política clara sobre residuos biodegradables por parte de la Unión Europea, que tienda un puente desde la Estrategia para la Protección del Suelo hacia las políticas de residuos, permitiría superar las interminables discusiones locales acerca de la mejor combinación de las opciones de tratamiento.

Las estrategias de compostaje han demostrado su viabilidad, pero son imprescindibles directrices armonizadas y estables para dar a los sectores público y privado confianza y visión a largo plazo.

5. Calidad y competitividad

La favorable actitud de las Administraciones Públicas y de los ciudadanos europeos ante el compostaje, puede convertirse únicamente en un recurso dialéctico si no se adoptan medidas que promuevan y garanticen su competitividad. En este sentido dos son los factores decisivos: la calidad y la apertura de mercados para el compost.

Para crear un marco europeo que posibilite la competitividad del compost es necesario una reglamentación europea más exigente y armonizada que limite los desequilibrios territoriales y que promueva una actividad económica que aproveche al máximo sus posibilidades.

La política europea en torno al compost requiere, en consecuencia, para conseguir su competitividad, una serie de instrumentos legales, económicos y de medidas de promoción.

Existen diversos instrumentos económicos utilizados en Europa que, sin embargo, tienen necesariamente que ser generalizados y armonizados. En primer lugar, la viabilidad del compostaje depende en gran medida del precio de competencia de los otros sistemas de tratamiento. Con un vertedero barato los porcentajes de residuos compostados serán necesariamente bajos. Por consiguiente, es imprescindible que todos los Estados miembros cumplan estrictamente los requisitos de la Directiva europea sobre vertido de residuos, y además debiera generalizarse un impuesto sobre el vertido y otros sistemas de eliminación, que considere su impacto ambiental, haciendo menos atractivo el uso de estas alternativas.

La necesidad de aumentar y garantizar la calidad del producto compost va íntimamente ligada al desarrollo eficiente de los sistemas de recogida selectiva. Éstos no pueden ser un fin en sí mismo, sino que deben ser consecuencia directa de los flujos de materiales que se pretendan generar en función de los diferentes objetivos que se desean alcanzar. Así, es absurdo pretender realizar un compostaje de calidad sin habilitar un flujo de recogida selectiva de materia orgánica.

En relación con esto último, resulta imposible promover de verdad el aprovechamiento de los residuos biodegradables sin una Directiva que armonice y defina los procedimientos y la calidad del compost obtenido.

Otro de los retos, quizás el más importante, es la estandarización del producto compost, con objeto de generar un marco de confianza en torno al mismo y facilitar su introducción en el mercado. Además, es necesario establecer normas sobre los

residuos seleccionados y el producto compost obtenido, lo que favorecería la transparencia de los mercados y las operaciones entre compradores y vendedores.

Finalmente, debería prestarse especial atención a las medidas de promoción. Entre ellas la creación de una etiqueta europea que identifique el producto compost, o el establecimiento de criterios de discriminación positiva en favor del mismo.

Con el fin de asegurar la calidad del producto, se pueden establecer los siguientes parámetros para las distintas fases del proceso:

- Identificación de los flujos de residuos que deben ser recogidos selectivamente y el origen de los residuos susceptibles de ser compostados.
- Establecimiento de los requisitos que debe cumplir el proceso para garantizar unas condiciones adecuadas de higienización en el compost final.
- Definición de los estándares del producto final, en función del contenido en metales pesados, contaminantes, impurezas, y gravas y piedras, así como los requisitos de higienización (ausencia de patógenos y bajo contenido en semillas germinativas), de tal modo que se garantice su calidad.
- Determinación de los distintos límites de estos estándares en relación con las diferentes clases de calidad del compost.
- Especificación de los distintos usos y límites de aplicación del compost en función de las diferentes clases establecidas.
- Determinación de los parámetros, la frecuencia y la metodología de los análisis que se deben realizar al compost.
- Exigencia de la creación de una etiqueta que identifique los distintos factores de calidad y de composición del producto para ofrecer una garantía al usuario.
- Favorecimiento de medidas de promoción, en especial, la potenciación de asociaciones de calidad ligadas a los productores.

6. El producto compost

Los mayores problemas para el aprovechamiento de la FORU son los relacionados con los usos del compost y la demanda del producto. Estos aspectos todavía no están resueltos, de ahí la importancia de:

- ✓ Considerar el compost como producto y no como residuo (el compost es un producto útil, con beneficios ambientales),
- ✓ Trabajar sobre la demanda del producto y garantizar un mercado para los usos del producto compost,
- ✓ Disponer de los instrumentos normativos necesarios que garantice a los usuarios la calidad del producto.

De la Propuesta del Parlamento Europeo y el Consejo para una Directiva sobre Residuos y, más concretamente, de lo previsto en los artículos relativos a los requisitos que debe cumplir un residuo para dejar de ser considerado como tal, se pueden extraer una serie de criterios que permitirían remarcar la consideración del compost como producto:

- ✓ Criterio 1: Que tenga propósitos o aplicaciones específicas.
- ✓ Criterio 2: Que exista un mercado o demanda para los usos de ese producto.
- ✓ Criterio 3: Que cumpla los requisitos técnicos para el propósito específico y que cumpla la legislación existente y los estándares aplicables.
- ✓ Criterio 4: Que su uso no provoque impactos negativos para el medio ambiente o la salud humana.

Respecto al **primer criterio**, el compost es un producto útil como fertilizante orgánico, (en competencia con los fertilizantes minerales tradicionales), como enmienda de suelo, regenerador de suelos, como complemento fertilizante, etc., en agricultura, fruticultura, viticultura, horticultura, etc. Las diferentes calidades controladas permiten la diversificación de sus usos.

Los **criterios segundo y tercero** vienen a destacar de nuevo la necesidad de que exista una demanda y un mercado potencial o establecido para los usos del compost. Dos requisitos imprescindibles son que éste tenga buena calidad (bajo contenido en impurezas, en metales pesados, en patógenos, etc.) y consistencia, y que se utilice correctamente en el suelo. La experiencia demuestra que un compost de alta calidad solo es posible sobre la base de una recogida selectiva de los residuos biodegradables, un tratamiento controlado y la vigilancia de su calidad mediante la aplicación de un Sistema de Control de Calidad.

El control de calidad desempeña una función crítica en la gestión de residuos orgánicos, ya que afecta cada etapa del proceso, desde la recogida hasta el uso y la aplicación del material en el suelo.

Respecto al **cuarto criterio**, señalar que utilizado correctamente, el compost representa beneficios medioambientales entre los que destacan los ya recogidos en la propia Estrategia comunitaria para la protección del suelo:

- ✓ Prevención de la erosión y las inundaciones.
- ✓ Sumidero de carbono, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático de acuerdo con las disposiciones principales del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC).
- ✓ Reducción del uso de fertilizantes y pesticidas minerales, prevención de la contaminación asociada.
- ✓ Mejora de la biodiversidad del suelo, etc.

7. Consideraciones finales

Para potenciar el mercado de los usos del compost, los distintos instrumentos que se pueden aplicar deben ir dirigidos fundamentalmente a garantizar la calidad interviniendo en:

- En el propio domicilio de los ciudadanos y en los grandes consumidores (necesidad de recogida selectiva de la fracción orgánica de los residuos urbanos).
- En el propio proceso de tratamiento (control de los parámetros clave, etc.).
- En el mismo producto que se obtiene de su tratamiento (compost), en relación con su composición en nutrientes, propiedades físicas y químicas, aspectos higiénicos, impurezas, metales pesados, etc.
- En trabajar sobre la demanda y garantizar un mercado con capacidad para consumir ese producto.

Debido al nivel de conocimiento sobre la producción de compost a partir de una fracción orgánica de residuos urbanos, es muy importante recordar que, al planificar un programa de producción de compost, las características y la calidad del producto final merecen la misma, o quizás aún mayor, atención que la tecnología y el proceso de producción de compost. El control de calidad desempeña una función clave, ya que un programa bien diseñado vincula el producto final con todos los elementos del ciclo orgánico y establece el primer paso hacia el desarrollo de una gestión de calidad exhaustiva de las fábricas de compost.

Instrumentos claves:

a) Legislación comunitaria y a nivel regional y local

Las administraciones locales y regionales tienen las competencias de gestión de los residuos y pueden influir sobre el mercado del compost, por un lado, homogeneizando políticas de acuerdo con las propuestas que se debieran hacer desde la Comisión en forma de Directiva sobre tratamiento de residuos biodegradables y, por otro, exigiendo los requisitos establecidos en la Directiva de Vertido e imponiendo impuestos al mismo, favoreciendo así el compostaje.

Los países líderes del mercado ya han introducido estas medidas. Además, las autoridades locales de esos países estimulan el compostaje doméstico, que produce un compost de autoconsumo a coste cero y permite reducir la tasa de basuras, a base de generar menos residuos que necesitan gestión externa.

b) La aplicación de Sistemas de control y garantía de calidad, que garantizan a los consumidores y el medio ambiente:

- ✓ la especificación de los productos con una calidad homogénea garantizada,
- ✓ la calidad del producto y del proceso,
- ✓ el éxito en el uso de los productos,
- ✓ La liberalización y reconocimiento de los productos certificados por las administraciones competentes, en sistemas agrarios y en industrias de procesado de alimentos.

Estos sistemas ya existen en algunos Estados miembros, en forma de:

- ✓ Estándares oficiales: Alemania (RAL/BGK), Holanda (KIWA) y Austria (ÖNORMs).
- ✓ Procedimientos de Gestión de Calidad: Suecia (ISO 9000), Francia (Qualorg).
- ✓ Ecoetiquetas: como sucede en Flandes (VLACO) y en Italia (CIC).

Estos sistemas requieren que los operadores de las instalaciones pongan en práctica estrictos procedimientos que garanticen la calidad, que se manden, frecuentemente, muestras de compost a laboratorios para que los analicen, y que sus procedimientos y los resultados de sus pruebas sean auditados por una entidad independiente. Estos sistemas ayudan a los productores de compost a vender sus productos en los distintos sectores de mercado (agricultura, horticultura, ordenación paisajística,...). En gran medida, ayudan a definir cuándo el compost deja de ser considerado como residuo, con lo que generan confianza en los consumidores y enfatizan la calidad del producto.

Actualmente, los sistemas de calidad que existen en Europa (estándares, ecoetiquetas, procedimientos), son diferentes y se aplican de distinta forma. Algunos son obligatorios y otros son voluntarios, definen de una a tres clases de compost, etc.

Sin embargo, lo más adecuado no es que cada país tenga un sistema de garantía de calidad diferente para el compost y diferentes calidades de compost para distintos usos, sino que hubiese un sistema de garantía de calidad, único y armonizado en Europa.

c) Que las administraciones lleven a cabo campañas de educación y concienciación ciudadanas para mejorar la imagen del compost como producto e incentivar su puesta en el mercado, tanto para los grandes como para los pequeños consumidores.