COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 17.3.2023
COM(2023) 142 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, relativo a los traslados de residuos

Generación, tratamiento y traslado transfronterizo de residuos peligrosos y otros residuos en los Estados miembros de la Unión Europea y el Reino Unido 2016-2019

{SWD(2023) 56 final}

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea («UE») es una de las Partes del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, de 22 de marzo de 1989 («el Convenio»). El objetivo general del Convenio es proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos adversos de los residuos peligrosos.

El Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (en lo sucesivo, «el Reglamento»), incorpora el Convenio al Derecho de la UE[1]. En noviembre de 2021, la Comisión propuso sustituir este Reglamento por un nuevo Reglamento[2]. El Parlamento Europeo y los Estados miembros de la UE están debatiendo esta propuesta.

Cada año civil, los Estados miembros presentan a la Secretaría del Convenio un informe relativo a la aplicación del Convenio a lo largo del año civil anterior. Una copia de dicho informe («el informe de Basilea») se remite asimismo a la Comisión junto con información suplementaria tal y como se exige en el anexo IX del Reglamento («cuestionario de la UE»)[3].

Cada tres años, la Comisión elabora un informe de aplicación basado en los informes de Basilea y los cuestionarios de la UE. Este es el sexto informe de aplicación y comprende el período entre 2016 y 2019; este informe cuatrienal constituye una excepción al calendario habitual de presentación de informes trienales. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto contiene información detallada de los informes de los Estados miembros.

El Convenio utiliza los términos «importación» y «exportación» para los traslados con destino a un país que sea Parte del Convenio o con origen en este. Según el Derecho de la Unión Europea, esos términos se aplican solo a los traslados realizados con destino u origen en la UE. En el presente documento, los términos se utilizan de conformidad con el Reglamento.

El presente informe de aplicación presenta información sobre los traslados de residuos notificados, es decir, residuos sujetos al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito con arreglo a los requisitos del Reglamento. Esto incluye los traslados de residuos clasificados como residuos peligrosos[4], otros residuos notificados[5] y los

[1] Reglamento (CE) n.º 1013/2006, relativo a los traslados de residuos (DO L 190 de 12.7.2006, p. 1).

[2] https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-new-regulation-waste-shipments_es

[3] Artículo 51, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) n.º 1013/2006.

[4] El Reglamento define los residuos peligrosos por referencia a la Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos, que a su vez hace referencia a una lista de residuos peligrosos que debe elaborarse; esta lista se creó a través de la lista europea de residuos, en la que se indican los residuos peligrosos con un asterisco. Los residuos no peligrosos se definen como residuos que no están clasificados como peligrosos. Dado que el Reglamento es conforme con el Convenio, todos los residuos clasificados como peligrosos por el Convenio se clasifican como peligrosos en el Reglamento.

[5] «Otros residuos notificados» se refiere a los residuos no peligrosos enumerados en el anexo II del Convenio. Esto incluye los residuos domésticos (Y46) y los residuos procedentes de la incineración de residuos domésticos (Y47). Estas categorías de residuos están sujetas a controles similares a los aplicables a los residuos peligrosos según el Convenio.

residuos no incluidos en la lista[6]. No incluye los residuos clasificados como residuos de la «lista verde[7]», ya que los Estados miembros no están obligados a informar sobre el comercio de dichos residuos. Por lo tanto, el informe no ofrece una visión general de la cantidad total de residuos trasladados dentro de la UE, exportados desde la UE e importados a la UE. Todas las cifras son aproximadas y se han redondeado.

2. NOTIFICACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Veintiséis Estados miembros cumplimentaron informes relativos al Convenio correspondientes a los cuatro años del período de notificación 2016-2019 (de conformidad con el artículo 51, apartado 1, del Reglamento). Algunos Estados miembros presentaron informes fuera de plazo. Para más información sobre los informes presentados tardíamente por los Estados miembros, véase el documento adjunto.

Veinticinco Estados miembros cumplimentaron informes relativos al Reglamento correspondientes a los cuatro años del período de notificación 2016-2019 (de conformidad con el artículo 51, apartado 2, del Reglamento). Algunos Estados miembros presentaron informes fuera de plazo. Para más información sobre los informes presentados tardíamente por los Estados miembros, véase el documento adjunto.

Se observaron discrepancias en las cantidades de residuos notificadas como trasladadas desde y hacia los Estados miembros de la UE, tanto en el caso de los residuos peligrosos como en el de todos los notificados. El año de notificación menos exacto en cuanto a todos los residuos notificados fue 2018, en el que las cantidades trasladadas fuera de los Estados miembros superaron en 3,7 millones de toneladas a las trasladadas a los Estados miembros. En el caso de los residuos peligrosos, el año menos exacto fue 2016, en el que las cantidades trasladadas fuera de los Estados miembros superaron en 1,1 millones de toneladas a las trasladadas a los Estados miembros.

3. GENERACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS Y OTROS RESIDUOS NOTIFICADOS

Las cifras más recientes y pertinentes sobre la generación de residuos peligrosos en la UE pueden consultarse en las publicaciones y bases de datos de la Comisión Europea[8]. Según los datos notificados por los Estados miembros en virtud del Reglamento relativo a los traslados de residuos, la UE generó 95 millones de toneladas de residuos peligrosos en 2016 y 102 millones de toneladas en 2018. La generación de residuos peligrosos per cápita en la UE fue de 197 kg en 2016 y de 210 kg en 2018.

En 2016, al igual que en 2018, se generaron en la UE 2 200 millones de toneladas de residuos notificados.

[6] Aunque no se dispone de datos sobre la generación de residuos no incluidos en la lista, estos se incluirán en las categorías de residuos peligrosos o de otros residuos notificados.

[7] Los «residuos de la lista verde» se refieren a la mayoría de los residuos no peligrosos que pueden trasladarse para su valorización sin notificación o autorización previa por escrito de las autoridades competentes.

[8] Véase https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen/default/table?lang=en.

4. TRASLADOS DE RESIDUOS FUERA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Residuos peligrosos

Entre 2016 y 2019, la cantidad media anual de todos los residuos notificados trasladados desde la EU-27 fue de 19,3 millones de toneladas, de las cuales una media de 6,9 millones de toneladas (36 %) eran peligrosas. Entre 2001 y 2019, la cantidad total de residuos peligrosos trasladados tanto dentro como fuera de la UE se ha duplicado.

El 65 % de los residuos peligrosos trasladados fuera de los Estados miembros de la UE entre 2016 y 2019 fueron tratados en una operación de valorización (es decir, reciclados o tratados en otra operación de valorización). La cifra del 65 % entre 2016 y 2019 es inferior a la del período de notificación comprendido entre 2013 y 2015, que fue del 76 %. Dado que, anteriormente, la proporción de residuos peligrosos trasladados fuera de los Estados miembros y tratados en una operación de valorización había sido bastante constante entre los períodos de notificación 2010-2012 y 2013-2015, la cifra más baja correspondiente a 2016-2019 representa un cambio de tendencia.

Mientras tanto, la proporción de residuos peligrosos trasladados para su eliminación se ha mantenido casi constante: 21 % en el período entre 2016 y 2019 frente al 22 % entre 2013 y 2015. Durante el mismo período, se ha producido un aumento (del 2 % al 13 %) de la proporción notificada como enviada para el tratamiento «mixto» (es decir, una combinación de eliminación y valorización).

El cuadro 1 muestra las operaciones de gestión de residuos en las que se trasladaron residuos peligrosos fuera de los Estados miembros.

Cuadro 1. Residuos peligrosos trasladados fuera de los Estados miembros mediante operaciones de gestión de residuos (1000 toneladas)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Eliminación	1 594	1 710	1 477	1 299
Valorización	688	847	602	677
Reciclaje	3 012	4 107	3 723	4 279
Tratamiento mixto	802	907	1 059	878
Sin especificar	1	0	1	0

Al igual que en los períodos de notificación anteriores, Francia e Italia fueron los dos Estados miembros que trasladaron las mayores cantidades de residuos peligrosos en el período comprendido entre 2016 y 2019, con 6,8 millones de toneladas y 3,9 millones de toneladas, respectivamente, a lo largo del cuatrienio. Alemania fue el Estado miembro que transportó el tercer mayor volumen, con 3,6 millones de toneladas.

Exportaciones de la UE

En el período de notificación 2016-2019, la UE exportó el 10 % de los residuos peligrosos. Estos residuos se exportaron exclusivamente a países de la OCDE, ya que su exportación a países no pertenecientes a la OCDE está prohibida.

Otros residuos notificados

El cuadro 2 muestra otros traslados de residuos notificados por tipo de residuo. Obsérvese que los residuos Y46 (es decir, los residuos domésticos) y los residuos Y47 (residuos procedentes de la incineración de residuos domésticos) son subconjuntos de la categoría «otros residuos notificados».

Cuadro 2. Otros residuos notificados trasladados fuera de los Estados miembros, 2016-2019 (1000 toneladas)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Otros residuos notificados	10 462	11 960	10 927	9 693
Y46	*1 268*	*1 355*	*872*	*826*
Y47	*639*	*546*	*646*	*739*

Entre 2001 y 2019, la cantidad total de otros residuos notificados trasladados tanto dentro de la UE como exportados desde ella aumentó un 463 %. El cuadro 3 muestra otros traslados de residuos notificados por operación de gestión.

Cuadro 3. Otros residuos notificados trasladados fuera de los Estados miembros mediante operaciones de gestión de residuos (1000 toneladas)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Eliminación	508	542	410	350
Valorización	3 113	3 342	2 460	2 714
Reciclaje	6 223	7 539	7 397	6 451
Tratamiento mixto	617	528	660	178
Sin especificar	0	9	0	0

Residuos no incluidos en la lista

Esta sección presenta datos sobre los traslados de residuos no incluidos en la lista. Estos residuos se incluyen en los datos sobre traslados de residuos peligrosos o en los datos sobre traslados de otros residuos notificados, ya sea sobre la base de la clasificación mediante un código en la lista europea de residuos, ya de otra información comunicada en los datos del traslado que los identifique como peligrosos o no peligrosos. En el período comprendido entre 2016 y 2019, se trasladó una media de 9,5 millones de toneladas de residuos no incluidos en la lista. La mayoría de ellos se destinaban a operaciones de valorización.

5. TRASLADOS DE RESIDUOS A ESTADOS MIEMBROS

Todos los Estados miembros presentaron información sobre los residuos trasladados a su territorio de conformidad con el artículo 51, apartado 1, del Reglamento en los cuatro años del período de notificación 2016-2019. Veintiséis Estados miembros notificaron esos traslados de residuos durante el período 2016-2019, y solo Malta informó de que no había recibido ningún traslado de residuos peligrosos ni de otros residuos notificados.

En 2001, se trasladaron a los Estados miembros de la UE 7 millones de toneladas de todos los residuos notificados, mientras que en el período entre 2016 y 2019 la cantidad media de estos traslados de residuos notificados fue de 24 millones de toneladas anuales. Esto supone un aumento del 231 % entre 2001 y el período 2016-2019. Aunque la cantidad fluctúa de un año a otro, la media del período 2013-2015 fue de 22 millones de toneladas, por lo que se ha producido un aumento del 10 % en comparación con el anterior período de notificación. Además, 2016 (con 26,1 millones de toneladas) y 2017 (con 26,6 millones de toneladas) muestran los niveles más altos de traslados a los Estados miembros desde 2001, lo que se inscribe en la tendencia general de que los traslados de residuos entrantes aumenten con el tiempo.

Al igual que en períodos de notificación anteriores, Alemania, que recibió 24 millones de toneladas de residuos notificados entre 2016 y 2019, fue el Estado miembro al que se destinó la mayor cantidad de estos residuos. Francia fue el segundo en ese mismo período de cuatro años, con de 18 millones de toneladas, seguido de Suecia, con 12 millones de toneladas.

Siguiendo la tendencia observada durante los períodos de notificación anteriores, casi todos los residuos peligrosos y otros residuos notificados trasladados a los Estados miembros de la UE entre 2016 y 2019 procedían de la UE o de países de la AELC. En conjunto, estas dos fuentes representaban el 99 % de todos los traslados de residuos notificados.

Residuos peligrosos

En el período 2016-2019, se trasladó a los Estados miembros una media anual de 10,2 millones de toneladas de residuos peligrosos (el 43 % de los residuos notificados «importados»). Los Estados miembros y los países de la AELC representaron conjuntamente el 98 % de los residuos peligrosos trasladados a los Estados miembros de la UE entre 2016 y 2019, lo que supone un ligero aumento en comparación con el período comprendido entre 2013 y 2015, en el que representaron el 97 %.

La cantidad de residuos peligrosos importados de terceros países no pertenecientes a la OCDE como porcentaje del total de traslados de residuos entrantes oscila entre el 1 y el 2 %, según el año.

La cantidad de residuos peligrosos trasladados a la UE aumentó un 265 % entre 2001 y 2019, cifra algo superior al aumento porcentual de todos los residuos notificados trasladados a los Estados miembros (214 %).

Entre 2016 y 2019, los Estados miembros trasladaron 2,6 millones de toneladas de residuos peligrosos fuera de la UE, mientras que durante el mismo período los terceros

países enviaron 11 millones de toneladas a la UE. Por lo tanto, la UE sigue siendo un importador neto de residuos peligrosos.

Francia fue el principal destino de los residuos peligrosos entre 2016 y 2019 (17 millones de toneladas), seguido de Alemania (10 millones de toneladas).

En el período comprendido entre 2016 y 2019, el 78 % de los residuos peligrosos trasladados a los Estados miembros se trató en una operación de valorización, el 16 % en una operación de eliminación y el 6 % se clasificó como sometido a un tratamiento «mixto». La proporción notificada como destinada a la eliminación ha disminuido ligeramente desde el período 2013-2015 (un 3 %), mientras que la notificada como destinada a la valorización ha aumentado ligeramente (un 1 %).

En el período comprendido entre 2016 y 2019, el 53 % de todos los residuos peligrosos trasladados para su eliminación en la UE se destinaron a Alemania. Esto supone un aumento en comparación con el período entre 2013 y 2015, en el que el 46 % de todos los residuos peligrosos trasladados para su eliminación se destinó a Alemania. Es probable que la cantidad proporcionalmente elevada de residuos peligrosos destinados a la eliminación enviados a Alemania se deba a que el país posee un número proporcionalmente mayor de instalaciones de eliminación de residuos peligrosos que otros Estados miembros.

El 49 % de los residuos peligrosos trasladados para su valorización estaban destinados a Francia. Esto supone un gran aumento con respecto al período entre 2013 y 2015, en el que Francia, a pesar de seguir siendo el destino al que se trasladó la mayor cantidad de residuos peligrosos destinados a la valorización, recibió el 32 % de los residuos para este fin.

Otros residuos notificados

El 59 % de todos los residuos notificados trasladados a los Estados miembros eran otros residuos notificados. Entre 2001 y 2019, la cantidad total de otros residuos notificados trasladados a los Estados miembros aumentó un 189 %.

6. TRASLADOS ILÍCITOS, INSPECCIONES Y MEDIDAS DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN

Traslados ilícitos

Entre 2016 y 2019, los Estados miembros notificaron 5 502 traslados ilícitos de residuos, lo que supone un aumento del número de traslados ilícitos notificados al año en comparación con el período de notificación anterior. Mientras que en el período comprendido entre 2013 y 2015 se notificaron por término medio 933 traslados ilícitos al año, en el caso del período entre 2016 y 2019, se notificaron 1 376.

Se ha producido una mejora en la notificación sobre el número de controles sobre el terreno/inspecciones realizados en comparación con el período de notificación anterior. Para el período 2013-2015, solo once Estados miembros notificaron en el formato proporcionado por el cuestionario de la UE, mientras que para el período 2016-2019 fueron veintisiete los Estados miembros que utilizaron el formato correcto.

La ilegalidad de los traslados notificados va desde lo que podrían ser verdaderos errores administrativos hasta la detección de comportamientos manifiestamente perjudiciales para el medio ambiente. En cuanto a las cuestiones administrativas, los Estados miembros suelen notificar traslados que carecen de la documentación de acompañamiento exigida en el anexo VII del Reglamento. Dinamarca informa, en particular, de numerosos casos de multas impuestas por formularios incompletos del anexo VII. Otro problema comunicado es la ausencia de una notificación adecuada. Tanto Francia como Alemania (dos de los Estados miembros con mayor notificación de traslados ilícitos) informan sobre gran cantidad de casos de traslados sin notificación.

Por lo que se refiere a los asuntos penales, se mencionan con frecuencia los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y los vehículos al final de su vida útil (VFU). Por ejemplo, la mayoría de los traslados ilegales notificados por Bélgica son RAEE peligrosos, mientras que la República Checa notifica RAEE identificados incorrectamente como aparatos electrónicos y eléctricos (AEE) para su reutilización (que no son residuos); la República Checa también informa de VFU que se envían como si se tratara de coches de segunda mano.

Entre 2016 y 2019, Alemania registró el mayor número total de traslados ilícitos, con 1 850 casos, lo que representa el 34 % del número total de casos notificados en la UE entre 2016 y 2019. Sin embargo, esta cifra incluye un elevado número de «infracciones leves» y cerca de 480 casos de repatriación de residuos[9]. Cuando se excluyen estas infracciones leves y estos casos, los traslados ilícitos de Alemania en el período 2016-2019 se reducen a 163 (4 % del total de casos).

Bélgica es el Estado miembro con el segundo mayor número de traslados ilícitos, con 952 casos, lo que representa el 25 % del número total de casos notificados en la UE entre 2016 y 2019. Francia registró el siguiente mayor número, con 625 casos (16 %).

Bélgica registró el mayor número de traslados ilícitos en el período comprendido entre 2013 y 2015, seguida por los Países Bajos. Dado que los Países Bajos no notificaron datos de los años 2018 y 2019, no es posible dar un número total de traslados ilícitos en el período de notificación 2016-2019. Sin embargo, en 2016 y 2017, los Países Bajos informaron de cifras elevadas, lo que lo convierte en el cuarto Estado miembro en cuanto a notificaciones presentadas en ese período (después de Alemania, Bélgica y Francia).

Inspecciones

En los informes de 2019, veinte Estados miembros (de los veintiséis Estados miembros que facilitaron información) notificaron inspecciones utilizando el nuevo formato mediante la notificación de inspecciones desglosadas, en primer lugar, por controles físicos de establecimientos, empresas, agentes y negociantes relacionados con traslados de residuos y, en segundo lugar, mediante inspecciones de traslados de residuos, incluidos controles físicos. La mayoría de estos Estados miembros proporcionaron un nivel básico de información y de cifras para las dos categorías de inspección, mientras que algunos proporcionaron información más detallada.

[9] Los incidentes relativos a la repatriación de residuos se consideran casos menores siempre que no exista una sanción significativa.

Los Estados miembros que facilitaron información más detallada son los siguientes:

- Alemania, que desglosó las inspecciones de los traslados de residuos por inspecciones federales y estatales;
- Bélgica, que facilitó cifras de las inspecciones en carretera;
- Finlandia, que desglosó las inspecciones entre las distintas autoridades nacionales que las llevan a cabo;
- Grecia, que notificó el número de controles cruzados de datos y
- Portugal, que declaró que las inspecciones de los traslados de residuos incluyen inspecciones tanto de vehículos como de documentos administrativos únicos.

La incoherencia en las notificaciones y el hecho de que, incluso cuando se utiliza el nuevo formato, no está claro qué tipos de inspecciones incluyen los Estados miembros en sus informes significa que el número de inspecciones notificadas varía considerablemente de un Estado miembro a otro y que no es posible comparar el número de inspecciones entre los Estados miembros. Además, todavía no existe una interpretación común de qué actividades de ejecución deben contabilizarse como «controles sobre el terreno[10]».

Medidas de control de la ejecución

Trece Estados miembros facilitaron información detallada sobre las sanciones que pueden imponerse con arreglo a su legislación nacional, que son sanciones pecuniarias (Bélgica, Croacia, Chequia, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) y penas de prisión (Bélgica, Croacia, Estonia, Francia, Alemania, Italia y Malta). No parece que se hayan producido cambios significativos desde el período de notificación anterior en las sanciones impuestas.

El nivel más elevado de sanción pecuniaria notificado sigue siendo el mismo que en el período de notificación 2013-2015, correspondiente a la multa de 2 millones EUR de Chequia, que puede aplicarse tanto a las personas físicas como a las jurídicas. La pena de prisión más larga comunicada también sigue siendo la misma: los diez años de cárcel que pueden imponerse en Alemania por causar graves daños medioambientales. Al igual que en el período comprendido entre 2013 y 2015, una pena de dos años sigue siendo una sanción común.

Los datos no son lo suficientemente concluyentes y no permiten determinar si las sanciones más elevadas y las penas de cárcel de mayor duración sirven para disuadir de la realización de traslados ilícitos de residuos. Con todo, Bélgica sigue siendo el país que registra tanto el mayor número total de traslados ilícitos como la segunda y tercera multas más elevadas (hasta 500 000 EUR en Flandes y hasta 1 000 000 EUR en Valonia) y que impone penas de prisión (cinco años).

7. PRÓXIMAS ETAPAS

[10] El Reglamento (UE) n.º 660/2014, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, que entró en vigor en enero de 2016, sustituyó el término «control sobre el terreno» por el término «inspección».

La Comisión publicó una evaluación del Reglamento el 30 de enero de 2020[11]. Además de esta evaluación, el 17 de noviembre de 2021 la Comisión presentó una propuesta de un nuevo Reglamento relativo a los traslados de residuos. Los colegisladores del Parlamento Europeo y del Consejo están examinando actualmente esa propuesta.

[11] https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/shipments/SWD_2020_26_F1_SWD_EVALUATION_EN_V4_P1_1064541.pdf