

NORMA DE EMISION PARA LA INCINERACIÓN Y COINCINERACIÓN DE RESIDUOS

En el marco del proceso de consulta pública al que convocara la Comisión Nacional del Medio Ambiente, SOFOFA hizo llegar las siguientes observaciones al Anteproyecto de Norma de Emisión para la Incineración y Coincineración de Residuos:

1. OBJECCIÓN A UNA NORMA DE EMISIÓN DESVINCULADA DE UNA NORMA DE CALIDAD

Uno de los presupuestos fundamentales de toda norma de emisión es la norma de calidad que se busca hacer cumplir. En efecto, tal como lo ha señalado la propia CONAMA, *“las normas de emisión son instrumentos de gestión ambiental que permiten controlar los efluentes de modo de mantener la calidad ambiental determinada por una norma de calidad ambiental”*.¹

De esta manera, sólo una vez que se ha definido la correspondiente norma de calidad ambiental, la autoridad está en condiciones de controlar los efluentes de las fuentes emisoras -por ejemplo, vía permisos de emisión transables o normas de emisión- tomando en consideración la capacidad de dispersión de la respectiva localidad, de modo que la suma global de las emisiones autorizadas no sobrepasen los valores límites establecidos en la respectiva norma de calidad ambiental.

La CONAMA, sin embargo, ha dictado normas de emisión en ámbitos en los que se carece de una norma de calidad, (olores de la celulosa, residuos líquidos a cuerpos de agua, arsénico en el aire), situación que hemos objetado, básicamente por las siguientes razones:

1. Una norma de emisión dictada en tales circunstancias no garantiza la protección del medio ambiente, puesto que a través de ella la autoridad únicamente se limita a controlar la calidad de los efluentes de las fuentes emisoras, descuidando la calidad del medio receptor. De esta manera, es

¹ Gestión Ambiental del Gobierno de Chile, CONAMA, 1997, página 82.

perfectamente factible que todas las fuentes autorizadas cumplan la norma de emisión y, no obstante, se sature el medio ambiente local.

2. Al ser así, la norma de emisión no da certeza ni estabilidad al sector regulado, pues, si se llegara a saturar una localidad por causas sobrevinientes, las fuentes normadas se verán afectadas, debiendo reducir sus emisiones, independientemente de que estén cumpliendo la respectiva norma de emisión.
3. Una norma de emisión dictada en tales circunstancias constituye una regulación arbitraria, pues no da cuenta de las distintas capacidades de dispersión que posee cada una de las localidades del país. Al ser así, se estarían desconociendo las ventajas comparativas de aquellas regiones que cuentan con mayor capacidad de dispersión.

Precisamente para evitar que todo lo anterior ocurra, el artículo 40 de la Ley de Bases del Medio Ambiente señala que las normas de emisión se establecerán mediante decreto supremo, *“el que señalará su ámbito territorial de aplicación, considerando las condiciones y características ambientales propias de la zona en que se aplicarán”*.

Por esa misma razón, el artículo 34 del Reglamento Sobre Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, dispone que la determinación de las normas de emisión requerirá de estudios que den cuenta, entre otros aspectos, de la *“concentración ambiental o distribución del contaminante en el área de aplicación de la norma”*, así como de la *“capacidad de dilución y de autodepuración del medio receptor involucrado en la materia normada”*.

Lo que legislador persigue, siguiendo el mandato constitucional, es que la autoridad ambiental no limite las actividades productivas por el sólo afán de limitarlas, sin que detrás de ello haya un objetivo de protección ambiental claro y preciso, tarea que está llamada a cumplir precisamente la norma de calidad ambiental.²

Por ello hemos advertido que sólo una vez que se ha definido el correspondiente objetivo de protección ambiental, la autoridad puede someter a las actividades correspondientes a las limitaciones propias de una norma de emisión o de un

² La Constitución Política es clara en cuanto faculta al legislador para establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades con el fin de *proteger el medio ambiente*.

permiso transable de emisión, tomando en consideración la capacidad de dispersión de la respectiva localidad, de modo que la suma global de las emisiones autorizadas no sobrepase los valores límites establecidos en la respectiva norma de calidad ambiental.

2. OBJECCIÓN A UNA NORMA DE EMISIÓN SECTORIAL

La Sociedad de Fomento Fabril objeta igualmente la dictación de normas de emisión para determinados sectores en particular, ya que lo que corresponde en estricto rigor es regular los elementos potencialmente contaminantes sin distinción de la fuente emisora que los genera.

Existiendo múltiples fuentes emisoras de PM10, por ejemplo, no se divisa razón para normar las emisiones de sólo algunos sectores, descuidando las emisiones de los restantes. Por otro lado, encontrándose las emisiones globales dentro de los límites permitidos por la respectiva norma de calidad ambiental, ¿qué justificación podría esgrimirse para que se limiten las emisiones de algunas actividades?

En la hipótesis expuesta, se estaría vulnerando abiertamente el principio de la no discriminación, estatuido en los artículos 5 y 45, letra f, de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Y lo estaría haciendo sin ninguna justificación ambiental. Estaría limitando por limitar, afectando, de paso, la competitividad de las actividades reguladas y las ventajas que algunas Regiones poseen respecto de otras, derivadas, por ejemplo, de su mayor capacidad de dispersión atmosférica. Si ya es discutible que la CONAMA dicte normas de emisión desvinculadas de una norma de calidad, resulta claramente inconveniente que dicte normas de emisión para algunos sectores en particular, estableciendo diferencias arbitrarias que la ley prohíbe expresamente.

La misión de la CONAMA consiste en velar por un medio ambiente libre de contaminación. Para ello debe fijar los objetivos de calidad ambiental correspondientes y ajustar las emisiones de las fuentes locales a lo establecido en la correspondiente norma de calidad ambiental, tomando en consideración la capacidad de dispersión de la respectiva localidad. Existiendo una norma de calidad ambiental para material particulado respirable en el aire, por ejemplo, la CONAMA debe supervigilar el cumplimiento de dicho estándar, controlando, sin excepciones, la totalidad de las fuentes emisoras de material particulado.

Las normas de emisión sectoriales no se ajustan, por lo tanto, a nuestro ordenamiento jurídico y así lo ha expresado el Consejo Consultivo Nacional de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, organismo que le ha transmitido a la Dirección Ejecutiva de dicha Comisión su preocupación por esta iniciativa.

Cabe tener presente que la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente establece en su artículo 5 que las medidas de protección ambiental que conforme a sus facultades establezca la autoridad *“no podrán imponer diferencias arbitrarias en materia de plazos o exigencias”*. Consecuentemente con lo anterior, la Ley advierte en su artículo 45, letra f, que la proporción en que deberán reducir sus emisiones las actividades responsables de la emisión de los contaminantes a que se refiere el Plan de Descontaminación *“deberá ser igual para todas ellas”*.

La norma de calidad ambiental, en cuanto define los límites permisibles para un elemento en el medio ambiente, afecta a todas las fuentes emisoras de ese elemento, independientemente de si son públicas o privadas, industriales o domésticas, grandes o pequeñas, fijas o móviles

No se debe olvidar que, tras la promulgación de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la garantía constitucional del derecho a vivir en un medio ambiente libre de *“contaminación”* adquirió una significación jurídica precisa y objetiva, ligada a los límites establecidos en las normas de calidad ambiental. De esta manera, sobrepasada una norma de calidad ambiental, la autoridad debe proceder a declarar el área afectada *“zona saturada”* y aplicar un Plan de Descontaminación, cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las fuentes emisoras.

3. ANTEPROYECTO DE NORMA DE EMISIÓN PARA LA INCINERACIÓN Y COINCINERACIÓN DE RESIDUOS

El anteproyecto elaborado por la CONAMA establece una norma de emisión aplicable a todo el territorio nacional para la incineración de residuos en incineradores y la coincineración de residuos en hornos cementeros, hornos rotatorios de cal e instalaciones que coincinieren biomasa forestal tratada.

Su objetivo sería prevenir los efectos negativos sobre la salud humana y los recursos naturales, derivados de las emisiones provenientes de los procesos de incineración y coincineración de residuos.

Desde la partida se pueden formular dos objeciones legales al referido anteproyecto de norma de emisión, a saber:

1. Su carácter nacional, en circunstancias que, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 40 de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, las normas de emisión se establecerán mediante decreto supremo, el que señalará *“su ámbito territorial de aplicación, considerando las condiciones y características ambientales propias de la zona en que se aplicarán”*.

El referido anteproyecto vulnera, asimismo, el artículo 34 del Reglamento Sobre Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, que dispone que la determinación de las normas de emisión requerirá de estudios que den cuenta, entre otros aspectos, de la *“concentración ambiental o distribución del contaminante en el área de aplicación de la norma”*, así como de la *“capacidad de dilución y de autodepuración del medio receptor involucrado en la materia normada”*.

2. Su carácter sectorial, circunstancia que contraviene lo prevenido en el artículo 5 de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, de acuerdo con el cual las medidas de carácter ambiental que disponga la autoridad no podrán establecer diferencias arbitrarias en materia de plazos o exigencias.

Cabe advertir, por otro lado, que el objetivo declarado por el anteproyecto, esto es, *“prevenir los efectos negativos sobre la salud humana y los recursos naturales, derivados de las emisiones provenientes de los procesos de incineración y co-incineración de residuos”*, no se consigue con una norma de emisión sectorial, sino con la respectiva norma de calidad ambiental.

Son, en efecto, las normas de calidad ambiental primarias, las que establecen los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población.

Asimismo, son las normas secundarias de calidad ambiental las que establecen los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles

de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza.

Insistimos en que los impactos atmosféricos de las fuentes emisoras deben regularse en función de lo que establece la correspondiente norma de calidad ambiental y tomando en consideración la capacidad de dispersión atmosférica de la localidad en que se encuentren emplazadas.

No divisamos ninguna razón para limitar las emisiones de una planta cementera situada en la mitad de un desierto, por ejemplo, o de una celulosa emplazada en medio de un bosque, si las normas de calidad ambiental vigentes son respetadas a cabalidad en dichas localidades.

En estricto rigor, mientras exista capacidad de dispersión atmosférica disponible y la norma de calidad ambiental se esté cumpliendo rigurosamente, no encontramos justificación para aplicar a una actividad en particular una norma de emisión especial.

4. OBSERVACIONES ESPECIFICAS

Sin perjuicio de las objeciones de fondo formuladas precedentemente, a continuación expondremos algunas observaciones puntuales al anteproyecto:

1. ¿Cuándo es combustible y cuándo desecho?

Conocida es la discusión que este tópico ha generado entre los distintos organismos con competencia ambiental en Chile.³

³ A modo ilustrativo, la Sociedad de Fomento Fabril, con ocasión del análisis, en el Senado, del proyecto de ley que prohíbe el ingreso al territorio nacional de desechos peligrosos señaló en su oportunidad:

1. Desechos y Residuos

El artículo 1° establece una definición que hace sinónimas las palabras “desecho” y “residuo”, lo que no es correcto, a nuestro juicio. Al respecto es necesario tener presente que las actividades productivas generan una infinidad de materiales residuales, cuyo tratamiento jurídico depende del destino que posteriormente se les da a éstos por parte de su titular.

- ***Residuos que tienen uso***

En algunos casos, los materiales residuales generados por la respectiva actividad económica son utilizados en otros procesos productivos como insumos o materias primas. Así ocurre, por ejemplo, con el coque de petróleo producido por la industria de la refinación de petróleo, que se usa como combustible en las centrales termoeléctricas; la escoria producida por la industria del acero, que es utilizada como materia prima en el proceso de fabricación del cemento metalúrgico; y, los restos de pescado, descartados por las plantas de congelados, que son utilizados como materia prima para la fabricación de harina de pescado. En todos estos casos nos encontramos frente a materiales residuales que tienen uso, por lo que no corresponde calificarlos como desechos ni someterlos a la legislación especial de los desechos. Dado que integran la cadena productiva están sometidos a las reglas sanitarias y ambientales propias de cualquier proceso productivo.

Las políticas oficiales de todos los países se orientan a fomentar el reuso, revalorización y reciclaje de los materiales residuales generados por los procesos productivos, de modo de disminuir los volúmenes de desechos que finalmente deben ser destinados a los sitios de disposición final.

- ***Residuos que carecen de un uso conocido***

Hay, sin embargo, casos en que los materiales residuales generados por una actividad productiva carecen de un uso conocido, de modo que el único destino es su eliminación propiamente tal. En estos casos nos encontramos ante el típico desecho, que debe ser derivado a algún sitio de disposición final, mientras no se le descubra algún uso, y cuyo manejo debe someterse a estrictas normas sanitarias y ambientales, de modo de reducir y controlar sus impactos en las personas y en el medio ambiente.

Ambito de aplicación del proyecto de ley

Entendemos que el proyecto de ley busca prohibir la internación en Chile de “desechos” peligrosos provenientes de terceros países con el propósito de proceder a su disposición final o eliminación en nuestro territorio. En otras palabras, esta iniciativa legal busca impedir que nuestro país se convierta en un basurero de las demás naciones. Por consiguiente, sus disposiciones deben precisarse a fin de circunscribir los alcances y efectos de esta iniciativa a únicamente los “desechos”, prohibiendo el ingreso de éstos para su “disposición final” en nuestro territorio, pero dejando a salvo el ingreso de materiales residuales provenientes de terceros países para su uso en nuestro territorio nacional, ya sea como materia prima o como insumo de alguna actividad productiva.

El actual artículo 1°, sin embargo, al hacer sinónimas las palabras “desecho” y “residuo”, está dándole al proyecto de ley un sentido y alcance que escapa a los propósitos de los autores de la moción, por cuanto estaría prohibiendo o restringiendo el ingreso a Chile de materias primas e insumos que son utilizadas frecuentemente en nuestros procesos productivos, todo ello por consideraciones ambientales y sanitarias que tienen que ver directamente con los desechos. Lamentablemente, la indicación sustitutiva del Ejecutivo no corrige la situación descrita.

2. Sentido y alcance de la palabra “eliminación”

El actual artículo 1° señala que desechos y residuos son aquellas cosas a cuya “disposición final” se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de la legislación nacional. La indicación sustitutiva, por su parte, propone definir desechos y residuos como aquellas cosas a cuya “eliminación” se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de la legislación nacional o de convenios internacionales. Ninguna de las dos versiones precisa, sin embargo, lo que se debe entender por “disposición final” y “eliminación”, lo que previsiblemente va a ser fuente permanente de conflictos.

Así, por ejemplo, quien compra chatarra en el extranjero, para su reciclaje en Chile, ¿está internando desechos para su disposición final o eliminación, en el territorio nacional? La importación de barras anódicas para su utilización en la industria minera nacional ¿en qué situación queda? El uso de coque de petróleo importado en las centrales termoeléctricas de la zona norte ¿es disposición final o eliminación de desecho; o, por el contrario, constituye el uso de

El anteproyecto no permite distinguir en qué casos nos encontramos frente a la coincineración de un desecho y cuándo frente al uso de un combustible. Ello va a generar múltiples problemas en casos como el uso de petcoke y de combustibles alternativos líquidos -elaborados por plantas de tratamiento de desechos industriales- en los hornos cementeros.

2. Situación de actividades de coincineración autorizadas por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

La iniciativa propuesta obliga a las instalaciones existentes a cumplir esta norma en un plazo de cuatro años, lo que representa un cambio en las reglas para aquellas instalaciones autorizadas por las COREMA respectivas en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo cual resulta abiertamente contraproducente y constituye una pésima señal para el futuro.

3. Incoherencia en las políticas ambientales públicas

La Política Ambiental aprobada por el Consejo Directivo de la CONAMA entrega señales claras e inequívocas en el sentido de propender hacia la reutilización de los residuos, por ejemplo, por la vía de su tratamiento y posterior utilización como combustible, de modo de disminuir los volúmenes que se deben destinar a sitios de disposición final.

En virtud de la señal dada por la autoridad, inversionistas como Bravo Energy e Hidronor, en Santiago; y, Machiels y Hera Bío Bío, en Concepción, resolvieron impulsar importantes proyectos destinados, precisamente, al tratamiento y reutilización de residuos industriales, proyectos que fueron

un insumo por parte de una actividad productiva? Si se revisa el arancel aduanero se podrá constatar importaciones de una infinidad de cosas que caen dentro del calificativo “residuos”, pero que son destinadas a algún proceso productivo nacional. ¿En qué situación quedarán estas actividades? ¿Serán prohibidas o podrán continuar normalmente? ¿Deberán, para poder continuar desarrollándose normalmente, hacer estudios de riesgos, planes de manejo y rendición de caución? En definitiva ¿cuándo se entiende que alguien está internando un desecho para su “disposición final” o “eliminación en Chile”?

Originalmente la moción hablaba de “eliminación”, en lugar de “disposición final”. Y definía eliminación como las operaciones que no pueden conducir a la recuperación de recursos, el reciclado, la regeneración, la reutilización directa u otros usos, lo cual tenía lógica por cuanto los autores de la moción, como se ha dicho, sólo buscaban impedir que Chile se convirtiera en un basurero de los demás países y en ningún momento pretendieron restringir o prohibir el uso en nuestro país de materiales residuales provenientes del extranjero.

conocidos, evaluados y aprobados oportunamente por las autoridades competentes en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Los referidos inversionistas consiguieron el interés de las plantas cementeras, para que utilizaran combustibles alternativos líquidos en sus procesos, contribuyendo con ello a los propósitos declarados en la Política Ambiental de Chile, atendidas las ventajas económicas que dichos combustibles representan en comparación con los combustibles tradicionales.

Las referidas plantas cementeras sometieron a las respectivas COREMA sus proyectos de reconversión energética, acreditando el cumplimiento de la más estricta normativa ambiental, nacional e internacional, en virtud de lo cual obtuvieron calificaciones favorables, procediendo, en consecuencia, a materializar las inversiones pertinentes.

La norma que ha preparado la CONAMA echa por tierra todo lo que se ha avanzado en esta materia y pone en entredicho las inversiones realizadas, hecho que constituye una muy mala señal para las empresas involucradas.

4. Norma innecesaria

El tema en el que incide esta norma tiene que ver con la interrogante acerca de cómo distribuimos la capacidad de dispersión atmosférica de que dispone cada localidad del país entre las fuentes emisoras futuras.

Para dar respuesta a dicha interrogante está, precisamente, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que irá otorgando los permisos de emisión solicitados en la medida que la capacidad de dispersión atmosférica de la respectiva localidad lo permita.

Desde esta perspectiva, la norma de emisión resulta innecesaria y, al no estar vinculada a la capacidad de dispersión atmosférica de cada localidad, terminará perjudicando a las que tienen ventajas comparativas en relación con aquellas zonas geográficas que exhiben niveles de latencia o saturación.

5. Perjuicio a regiones

El establecimiento de una norma de emisión para las plantas cementeras obliga a la autoridad a tener que considerar la situación más desfavorable del país, esto es, la Región Metropolitana. En consecuencia, las emisiones de las plantas cementeras ubicadas en Regiones se verán restringidas por una realidad distinta y ajena a ellas mismas.

6. La Norma era para Incineradores

Parece necesario recordar que la norma anunciada en el “Cuarto Programa Priorizado de Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión”, aprobado por el Consejo Directivo de la CONAMA en marzo de 1999, se refería únicamente a los Incineradores, según proposición hecha en su oportunidad por el Ministerio de Salud. Inexplicablemente, sin embargo, durante el proceso de tramitación de dicha iniciativa, la autoridad la amplió a diversas actividades productivas, a las que califica de “coincineración”.

En mérito de lo expuesto, la Sociedad de Fomento Fabril reitera su opinión contraria a esta norma y solicita no se continúe con su tramitación.

En subsidio, solicita limitar dicha iniciativa a las emisiones provenientes de los Incineradores, acorde con su propósito original.

En la eventualidad que la CONAMA insista en aplicar esta norma a sectores productivos calificados como “coincineradores”, solicita se prevenga expresamente que la norma será exigible hacia el futuro, es decir, recogiendo el principio de la no retroactividad, se declare expresamente que ella no afectará a las actividades existentes que cuenten con sus autorizaciones ambientales pertinentes.