

Una Llei catalana de prevenció de residus i per a l'ús eficient dels recursos

Fonament i conveniència d'una Llei Catalana de Prevenció dels residus i per a l'ús eficient dels recursos.

L'Estratègia Catalana Residu Zero (ECRZ) va fer el seu primer fòrum el febrer de 2011. Ja en aquest moment fundacional es va decidir recollir i impulsar la iniciativa ciutadana que plantejava la necessitat de desenvolupar una "Llei de Prevenció de Residus", una llei que complementés en allò que fa a prevenció la llei reguladora dels residus¹. De llavors ençà, l'evolució del context general des del que es planteja la política de residus no ha fet més que reforçar els canvis de perspectiva que ja es van formular en aquell dia.

Per una part, la legislació europea de residus va quedar emmarcada, a partir de l'estratègia "Europa 2020", sota els objectius més generals d'una Europa eficient en l'ús dels recursos. Així tenim la Comunicació de la Comissió "Una Europa eficient en l'ús dels recursos" (COM(2011)21), la comunicació "Cap a una economia circular: un programa de zero residus per a Europa" (COM (2014)0398) i, a la fi, la resolució del Parlament Europeu, de 9 de juliol de 2015, "Ús eficient dels recursos: avançar vers una economia circular" (2014/2208(INI))².

També el "Programa General d'Acció de la UE en Matèria de Medi Ambient"³ s'estableix com objectiu prioritari n.2: "Convertir la Unió en una economia baixa en carboni, eficient en l'ús dels recursos, ecològica i competitiva". En aquest nou marc institucional, amb nous objectius en l'horitzó, també el projecte del nou Programa general de prevenció i gestió i de residus i recursos de Catalunya (PRECAT20), en les seves intencions, planteja el considerar la gestió dels residus des de la perspectiva de la gestió dels recursos i ambdós lligats a la política de la prevenció de la contaminació i de prevenció de la salut:

"El context de la gestió de residus ha patit canvis significatius en els darrers anys que requereixen una revisió profunda de la planificació. L'entrada en vigor de la Directiva 2008/98/CE, sobre residus, i la seva transposició en la Llei 22/2011, de residus i sòls contaminats, ha suposat l'establiment de nous objectius i criteris de gestió que els programes sectorials han de consolidar i reforçar. Així mateix, l'aposta per l'ús eficient dels recursos i la gestió dels residus és un dels pilars de la societat del reciclatge que proposen les estratègies europees".

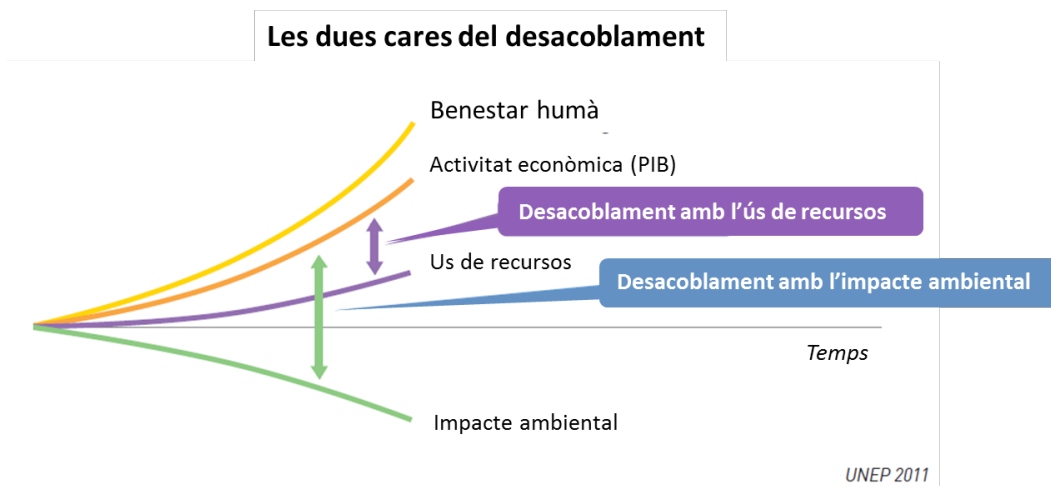
¹ Text refós de la Llei reguladora dels Residus - Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol (DOG Núm. 5430 de 28.7.2009)

² L'ús eficient dels recursos també és un objectiu recollit en el darrer acord d'Objectius de Desenvolupament Sostenible del Programa de les Nacions Unides pel Desenvolupament. Concretament és el seu objectiu 12 pel que es planteja, entre altres i juntament amb el "reduir substancialment la generació de residus mitjançant la prevenció, reducció, reciclatge i reutilització": per a l'any 2020, aconseguir la gestió ambientalment racional dels productes químics i de tots els residus generats al llarg del seu cicle de vida, d'acord amb els marcs internacionals acordats, i reduir significativament el seu alliberament a l'aire, aigua i sòl per tal de reduir al mínim els efectes negatius sobre la salut humana i el medi ambient.

³ Decisió n. 1386/2013/UE del Parlament Europeu i del Consell de 20 de novembre de 2013 relativa al Programa General d'Acció de la Unió en matèria de Medi Ambient fins al 2020 «Viure bé, respectant els límits del nostre planeta». <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>

Cal fer notar, doncs, que en quan a objectius, aquest mateix projecte de programa de gestió per a Catalunya (PRECAT20) va més enllà del que es va plantejar en la mateixa Llei Reguladora de Residus, però sense la força que li podria donar una legislació adequada que permetés l'aplicació de mesures realment incisives en la prevenció per anar més enllà de les mesures que proposa recolzades en "acords voluntaris" sense cap referent legal. Així mateix, mentre que el PRECAT20 encara parla de "societat del reciclatge", aquest horitzó polític ja ha quedat desbordat per l'horitzó de la "societat eficient en l'ús dels recursos" que planteja la mateixa Unió Europea.

Una proposta de Llei de Prevenció dels Residus en aquest context hauria de recolzar-se i, alhora, desenvolupar aquest nou marc polític i institucional que fa de la gestió dels residus una part de la gestió eficient dels recursos i de l'energia; i fer-ho marcant una direcció social i de l'activitat econòmica que tendeixi al residu zero i al control de la contaminació des de la mateixa concepció del producte o servei. Per tant, pot ser assenyalat considerar aquesta proposta legislativa com una llei de lleis o una llei marc, amb la intenció que sigui una llei que orienti una estratègia ferma i ambiciosa per dècades, i empari un posterior desenvolupament legislatiu que hauria d'anar en diferents direccions. L'horitzó dels seus objectius cal posar-lo en línia amb els objectius generals marcats per la cerca del que en els diferents marcs estratègics s'anomena "desacoblament" entre nivell de benestar i el nivell d'activitat econòmica (PIB) i entre aquests dos i l'ús de recursos, per un costat, i amb l'impacte ambiental, per l'altre.

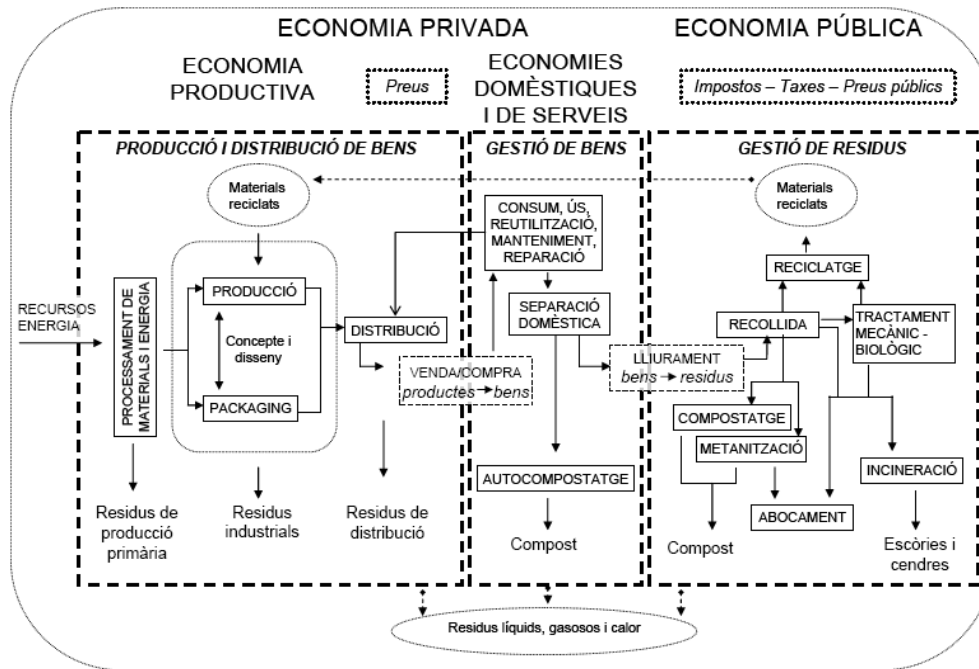


"Llei de prevenció del residu i per a l'ús eficient i no contaminant dels recursos" seria, de fet, el nom més adequat per a una llei que tindria com objectiu estimular i ordenar una activitat econòmica i industrial en la direcció dels objectius de sostenibilitat, producció neta, responsabilitat ampliada del productor i residu zero.

La normativa en prevenció dels residus, tot i que històricament parteix de la regulació estricta dels residus, caldria vincular-la directament a tot el cicle de vida dels productes (sota el paraigües del principi – a desenvolupar encara - de la responsabilitat del productor⁴) i, així ampliar el marc d'actuació a partir dels instruments públics d'intervenció en els cicles econòmics. A tall d'exemple, la llei de residus catalana, considera productor del residu a qui el lliura al servei de gestió, però no cataloga ni defineix a qui posa al mercat o distribueix productes que deriven en residus.

⁴ Incorporada a l'ordenament estatal per la Llei 22/2011, de 28 de juliol, de residus i sòls contaminats en el seu títol IV.

EL FLUX COMPLET DELS RESIDUS MUNICIPALS



Font: CEPA

Potser caldria pensar la llei de prevenció com una llei marc que emparés i preparés altres lleis més específiques que desenvolupessin i concretessin les actuacions generals marcades per aquesta llei marc.

Si la volem ambiciosa, aquesta llei marc hauria d'incloure:

- Una justificació del perquè de la llei en la línia del que aquí s'ha exposat.
- Les definicions terminològiques que permetin conceptualitzar de manera precisa el contingut materials de la llei. Especialment cal definir i dotar de contingut a la responsabilitat ampliada del productor ja establerta per la llei estatal de residus i sòls contaminats i per diferents directives europees⁵.
- Establir un calendari d'objectius quantitatius de prevenció per assolir els grans reptes de la llei
- Mecanismes per fer una transició cap a un model de producció i consum que redueixi l'explotació de recursos naturals i que permeti la reintroducció dels residus com a matèria primera a la indústria i l'agricultura. Canvis que promoguin una reconversió del sistema productiu cap a una producció neta, una agricultura i ramaderies ecològiques i una desmaterialització dels serveis que garanteixin la incorporació dels passius ambientals als balanços empresarials, tot evitant el traspàs de costos a la societat.

⁵ Veure "Redesigning Producer Responsibility: A new EPR is needed for a circular economy". Zero Waste Europe.

<http://www.zerowasteurope.eu/downloads/redesigning-producer-responsibility-a-new-epr-is-needed-for-a-circular-economy/>

"Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), final report. European Commission – DG Environment 2014

http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

- Possibilitar que es productes es fabriquin amb criteris de producció neta i d'ecodisseny, amb criteris de prevenció, amb mínim de consum de materials i energia, i dissenyats per a durar i ser reutilitzables, reparables i fàcilment reciclables o compostables al final de la seva vida útil. Tot el sistema de gestió ha d'anar orientat a reduir els impactes ambientals i l'ús excessiu de materials i energia.
- Desenvolupament de la Responsabilitat ampliada del productor a productors i distribuïdors sobre els seus productes quan esdevenen residus.
- Crear una institució pública d'avaluació ambiental amb capacitat per a fer estudis d'avaluació de productes i de processos per a determinar-ne la seva qualitat ambiental i la seva compatibilitat amb el medi. També ha d'avaluar les millors tecnologies disponibles. Els treballs d'aquesta agència o institució han de ser els que aportin criteris per al desenvolupament de les mesures legals que desenvolupin la llei de prevenció.
- Establir mecanismes de fiscalitat ambiental que entre d'altres podrien apuntar cap a incentius econòmics ambiciosos i una distribució de responsabilitats justa. Mecanismes dissuasius i incentivadors de la producció neta i l'ecodisseny dels nous productes que es posin al mercat, també d'impostos ambientals. I que facilitin i promoguin el consum de proximitat i ecològic.
- Cal augmentar i informar els ciutadans sobre la destinació dels cànons d'abocament i incineració, i del cost de la gestió dels residus i dels beneficis ambientals.
- Establir els principis que permetin i afavoreixin la reutilització i la venda a granel, i els sistemes de dipòsit, devolució i retorn per a envasos i per altre productes d'un sol ús i per a altres productes com productes tòxics, piles, aparells elèctrics i electrònics, bateries, ...
- Atorgar drets al ciutadà davant els productes d'un sol ús, el sobreempaquetatge i l'obsolescència programada, i promoure la reparació i el lloguer de serveis i productes, així com també el lloguer d'aparells duradors en lloc de la seva venda.
- Establir un registre oficial de productes incorporats al mercat català i que per la seva composició o impactes esdevinguin objecte de polítiques de prevenció ambiental i de recuperació material.
- Creació d'un Fons de Prevenció de residus
- Prevenir i evitar la crema de residus en incineradores i forns industrials.
- Coordinar l'acció local per a l'aplicació de polítiques públiques de prevenció en línia amb els que indiqui la llei i, en general, per a l'objectiu de l'eficiència en l'ús dels recursos.

Barcelona, 2 de desembre de 2015