

FER PRIORITARI MILLORAR QUALITAT DE LA RECOLLIDA I TRACTAMENT DE LA BROSSA ORGÀNICA I LA PREVENCIÓ I RECUPERACIÓ DELS RESIDUS MUNICIPALS ABANS QUE L'OBLIGATORIETAT DEL TRACTAMENT PREVI.

Per un sistema d'exempcions al pretractament obligatori dels residus municipals

Resum

Per tal d'optimitzar les inversions i d'incentivar l'aposta dels ens locals per la prevenció de residus i la recollida selectiva de qualitat es proposa un sistema d'exempcions al pretractament del rebuig.

- 1a. Definir un sistema d'objectius operatius i d'incentius per àmbits territorials i calendaritzar-los.
- 2a. Posar en marxa plans de millora de la qualitat de la recollida de la fracció orgànica i de prevenció i reducció del rebuig mitjança recollides selectives abans de fer obligatori el pretractament a abocador.
- 3a. No fer obligatori el pretractament per als municipis que obtinguin òptims resultats de recollida selectiva de residus biodegradables i d'altres fraccions recuperables a fi d'eximir-los del seu cost.
4. Limitar la capacitat del pretractament i del tractament final d'acord al sistema de recollida optimitzat d'acord als objectius del PRECAT20 i d'acord a les exempcions que aquí es plantejen.
5. Replantejar les condicions d'inversió i d'exploració de les plantes en funcionament i en projecte.

El "Programa general de prevenció i gestió de residus i recursos de Catalunya 2013-2020" (PRECAT20) vol fer efectiva l'obligatorietat del tractament previ de la fracció resta i altres rebuigs dels residus municipals abans de la seva disposició final en abocador. Aquesta obligatorietat ve derivada de la Directiva 1999/31/CE del Consell, de 26 d'abril de 1999, relativa a l'abocament de residus, que diu, en el seu article 6:

"Els Estats Membres han de prendre mesures a l'objecte que: a) Només es dipositin en un dipòsit controlat els residus que ja hagin estat objecte de tractament. Aquesta disposició no s'aplicarà als residus inerts el tractament dels quals sigui tècnicament inviable, o a qualsevol altre residu del qual el seu tractament no contribueixi als objectius establerts en l'article 1 de la Directiva reduint la quantitat de residus o els perills per a la salut humana o el medi ambient."

Aquesta obligació al pretractament complementa una altra obligació de la directiva que és principal i que deriva directament del seu objectiu general: estableix uns terminis perquè, com a molt tard l'any 2020¹, els residus biodegradables (tots els residus que es puguin descompondre de forma aeròbia o anaeròbia) deixin d'anar a abocador fins a quedar per sota del 35% del total dels residus biodegradables que s'abocaven l'any 1995.

La combinació de les dues mesures d'obligat compliment de l'esmentada directiva

- reducció dels residus biodegradables que van a abocador i
- tractament previ del rebuig,

ens marquen el sentit i la direcció de la mateixa llei de residus catalana i del desplegament del PRECAT20 i del Pla d'Infraestructures pel que fa als residus municipals.

¹ De fet, any 2016 prorrogable a 2020.

El context actual d'aplicació de la directiva d'abocadors a Catalunya

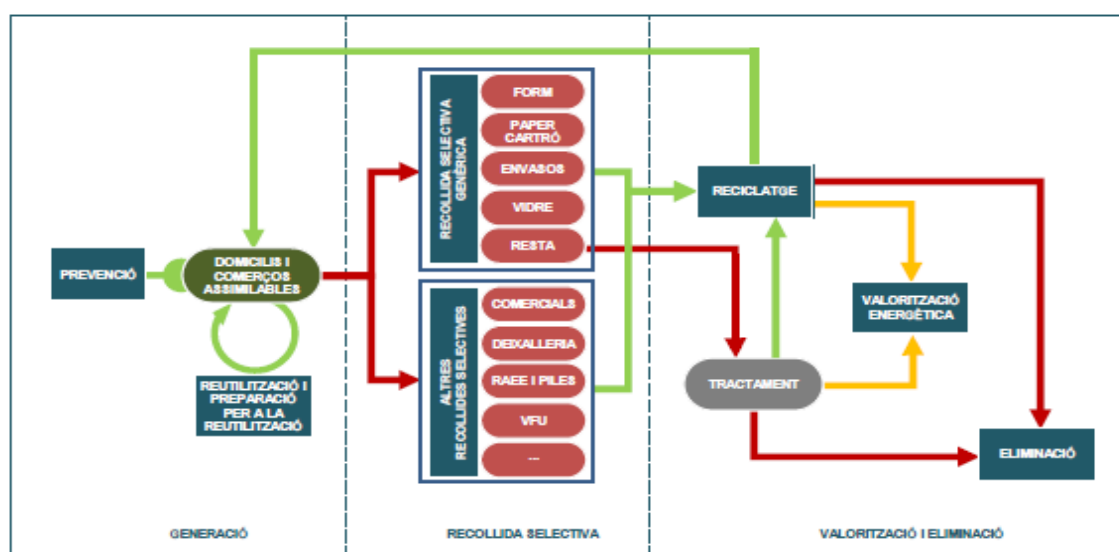
1. La llei reguladora

La Llei Reguladora dels Residus 6/93, al fer obligatòria la prestació del servei de recollida separada de la brossa orgànica, va posar Catalunya en el mapa de les experiències més avançades d'Europa en el camí d'assolir l'objectiu de la directiva d'evitar que la fracció biodegradable més important dels residus municipals anés a abocador².

2. El model de gestió

El model de gestió dels residus municipals que es va instituir en l'anterior programa (PROGEMIC) es manté amb el nou programa³.

Figura 5. Esquema del model de gestió de residus municipals de Catalunya



PRECAT20, pàg. 45

Cal tenir present que l'anterior programa va convertir en “model de gestió” el que volia ser (val a dir que infructuosament) una sortida a la “crisi dels residus municipals” que pateix l'àrea metropolitana de Barcelona. Un model que es basa a fer grans plantes orientades a tractar rebuig (ECOPARCS) i que conjunten el pretractament a abocador i a incineració, la separació d'envasos i embalatges (parcialment finançada pels envasadors - SIG's-) i altres processos recuperadors⁴.

Aquest model de gestió vigent, basat en el pretractament, respon doncs a la realitat material i territorial subjacent que fa que més del 60% de la fracció resta dels residus municipals es generin en la Regió Metropolitana de Barcelona⁵ i, alhora, a la corresponent

² Cal recordar que la recollida i el tractament separat i amb qualitat de la brossa orgànica desactiva la contaminació potencial dels abocadors (objectiu de la Directiva), permet recuperar la fracció ecològicament més valuosa dels residus municipals i, com efecte lateral, posa al descobert la resta de components dels residus municipals com a “residus derivats de productes” i, per tant, els fa susceptibles de fer-ne també responsables de la seva gestió als seus productors i distribuïdors.

³ El nou programa posa més èmfasi encara en l'opció de la incineració de residus i, fins i tot, recupera conceptes que a Catalunya ja consideràvem obsolets com el d'anomenar “eliminació” quan els residus passen als aqüífers, a l'atmosfera o al sòl.

⁴ Ocasionalment les plantes de pretractament també poden estar habilitades per tractar la matèria orgànica de manera separada quan aquesta s'aporta amb qualitat suficient. En realitat, però, l'explotació conjunta en una sola instal·lació fa que aquest tractament separat sigui ineficient i que la matèria orgànica ben separada s'acabi ajuntant amb la contaminada amb alt contingut d'impropis i amb l'extret de la fracció resta mitjançant procediments mecànics.

⁵ Aquesta realitat també hauria de fer-nos plantejar el dubte de si aquest model “metropolità” és l'adient

no assumptió de responsabilitats ambientals per part dels seus gestors públics, sobretot, i subsegüentment per la manca de voluntat d'apostar per la recollida selectiva de qualitat tot acceptant la proposta d'una suposada «solució tecnològica» que no “destorbi” ni als ciutadans ni als sectors empresarials dels residus.

El PRECAT20, doncs, en estendre el model de gestió del programa anterior a la totalitat del territori català, hereta també la laxitud i la manca de concreció respecte als sistemes de recollida i tractament preferents als quals els municipis, els consorcis i les mancomunitats haurien de tendir per tal d'assolir els objectius que el nou programa proclama.

Punts febles del model actual de gestió basat en el “pretractament” avaluat des de l'experiència adquirida els darrers anys i des dels objectius orientats a la prevenció.

1a. Hi ha una manca de claredat sobre tractaments i destins dels residus que dificulta la transparència i l'avaluació pública de la seva gestió per part dels municipis i dels ciutadans. Així doncs manquen dades de rendiment i eficiència de les plantes i de la composició dels materials sortints en forma de rebuig. Tampoc la qualitat dels materials recuperats és prou clara de cara a la seva reintroducció als cicles productius.

2a. Hi ha una manca d'equanimitat vers l'esforç ciutadà i municipal en la separació en origen dels residus municipals. Una millor separació en origen no queda reflectida en els resultats recuperadors conseqüents ni en mecanismes de discriminació i realimentació positiva que faci justes i transparents les tarifes i el càrrec del cànon.

3a. Es permet i es fomenta la relaxació de municipis i ciutadans vers el compliment de la llei catalana de residus i dels seus objectius preventius, sobretot pel que fa a la recollida separada de la brossa orgànica amb qualitat (ja que les instal·lacions són gestionades de manera que permeten rebre els residus orgànics amb un alt nivell d'impropis) i a la recuperació d'envasos i embalatges segregats adequadament en origen.

4. Augmenta el cost públic de gestió dels residus municipals sense obtenir avenços clars en la seva reducció i el seu reciclatge. S'opta per invertir en instal·lacions centralitzades de gran capacitat en lloc de descentralitzar la gestió de la fracció orgànica recollida amb qualitat.

5. S'encobreix la responsabilitat dels productors que posen al mercat productes que esdevenen residus (destacadament envasos i embalatges i altres problemàtics) al fer-ne una recuperació en massa de baixa qualitat, el qual provoca que els materials recuperats en plantes de tractament de residus en massa no siguin pagats de la mateixa manera que els materials recuperats en plantes de selecció d'envasos.

3. El sistema d'incentius

El model de gestió no garanteix per sí sol que s'assoleixin els resultats preventius i recuperadors que planteja el PRECAT20, per tant cal veure quins haurien de ser els punts forts sobre els quals s'ha de recolzar la capacitat executiva del programa.

Entenem que s'hi poden trobar dos eixos bàsics d'actuació:

per a la resta del país i, sobretot, per als territoris i les poblacions que no pertanyen als entramats urbans de les zones metropolitanes (bàsicament de Barcelona - 60% dels residus generats-, Tarragona - 3% - i Girona - 2% -) o si caldria distingir models de gestió específics segons àmbits territorials més definits. A l'extensió del model general del PROGEMIC 2005-2012 a tot el territori se l'ha definit com la “metropolitanització de la gestió dels residus”.

A. Marcar uns objectius territorialitzats ⁶:

- De prevenció i recuperació de les principals fraccions dels residus municipals -plàstic, metalls, vidre, paper-cartró i, principalment, de matèria orgànica- mitjançant recollida selectiva en origen.
- De quantitat màxima i composició⁷ del rebuig que vagi a les plantes de pretractament.
- De quantitat i qualitat de residus que vagin a parar a abocadors i incineradores diferenciant entre entrada directa o després del pretractament.

B. Posar en marxa un sistema d'incentius que facin que aquests objectius s'arribin a assolir:

- Aplicar cànons creixents a l'abocament i a la incineració i establir criteris de distribució del recaptat orientats al compliment dels objectius recuperadors, sobretot per a la recollida i tractament de la fracció orgànica.
- Jerarquitzar i ordenar els costos de tractament en abocador, incineració i pretractament tenint en compte els plans i objectius territorials i els beneficis públics i mediambientals assolits.
- Definir indicadors estandaritzats i generalitzar la transparència i la translació als ciutadans de cada àmbit municipal i territorial de la informació sobre els resultats assolits amb les recollides i tractament i dels costos econòmics i ambientals que se'n deriven.
- Incentivar els models i els sistemes de recollida en origen que es demostrin més efectius pel que fa a l'assoliment d'objectius preventius, com el *porta a porta* i altres derivats, que responsabilitzin als ciutadans i als generadors dels resultats.
- Prioritzar les inversions de tractament de la FORM descentralitzades que les de tractament finalista i de pretractament⁸,

C. Ampliar els instruments de responsabilitat ampliada del productor i altres de tipus econòmic.

- Aplicar mesures de “responsabilitat ampliada del productor” en aquells productes que esdevinguin residus municipals.
- Impulsar mesures legislatives per limitar els productes de curta durada, no reciclables o problemàtics (impostos, ...).

Les exempcions al pretractament. Una proposta.

En el context descrit en l'anterior apartat, és adient plantejar que s'apliqui un sistema d'exempcions al pretractament del rebuig també com un nou incentiu dirigit a l'assoliment dels objectius del PRECAT20. Entenem que les exempcions al pretractament poden ajudar a accelerar la transició cap a sistemes de recollida en origen més intensius i que generin poca fracció resta i poc rebuig a tractar.

⁶ Fóra necessari definir i calendaritzar objectius per als diferents àmbits territorials. D'aquesta manera es podrien adaptar els diferents punts de partida, sistemes de gestió més adequats i, alhora, fer possible potenciar dinàmiques sinèrgiques locals.

⁷ Contingut de matèria orgànica, de recuperables, ...

⁸ El 90% de les inversions compromeses del Pla infraestructures són per a tractament finalista i tractament de la fracció resta.

Fóra bo, doncs, concretar un pla d'aplicació de l'obligatorietat del pretractament per al rebuig i per a la brossa orgànica equiparable a rebuig (recollida separatament amb alt contingut d'impropis) en el que es concretin els ritmes, les possibles exempcions temporals i territorials i els criteris discriminadors que han d'adoptar les tarifes de tractament en funció de l'esforç i la qualitat en la prevenció i en la recollida selectiva dels residus, destacadament de la FORM, que fan innecessari aquest pretractament.

Criteris bàsics

Les exempcions al pretractament poden ser plantejades basant-se en dos criteris:

1r. Hi ha uns límits materials al pretractament quan aquest arriba a ser ecològicament contraproduent segons els objectius principals de la directiva de reduir l'impacte al medi i a la salut dels abocadors i, per tant, també econòmicament no racional:

- Quan hi ha molt poc rebuig i aquest conté, en proporció, pocs elements biodegradables, o
- Quan el lloc de generació està lluny de les plantes de pretractament.

2n. L'obligació al pretractament representa i representarà un cost afegit creixent per als municipis i per als ciutadans, un cost que pot actuar com incentiu per a la prevenció si es fa possible arbitrar les condicions de com i en quin moment s'aplica aquesta obligatorietat. L'exempció a aquest pretractament representaria una mesura que caldria condicionar a l'assoliment d'objectius principals de prevenció dels residus i la recuperació en origen amb qualitat de la FORM.

Qüestions que se'ns plantegen

Troblem diverses qüestions de caràcter social, tècnic i polític que caldria considerar a l'hora d'articular un sistema d'exempcions al pretractament:

- Hi ha diferents velocitats en l'assoliment d'objectius i diferents nivells de compromís entre les diferents entitats municipals. Fóra convenient doncs, dins l'empara del PRECAT20, fer plans territorialitzats que combinin en el temps l'actuació conjunta d'objectius i d'incentius i les infraestructures recuperadores necessàries. Hi ha la necessitat objectiva de distingir, d'entrada, els dos grans escenaris territorials on cal articular sistemes d'incentius específics: la Regió Metropolitana de Barcelona i cadascun de la resta d'àmbits territorials específics. Les exempcions s'haurien d'articular d'acord als respectius plans territorials.
- Hi ha plantes de pretractament que fan també de gestors de la FORM separada amb qualitat, i de triadors d'envasos per comte dels SIG, sense distingir als municipis que aporten residus orgànics d'alta qualitat, materials ja segregats en origen i, per tant, amb poca quantitat de biodegradables i d'envasos i embalatges en el rebuig. Com que en aquestes plantes les fraccions ben separades es barregen amb la que no ho estan:
 - no s'està reconeixent l'esforç municipal i ciutadà en ser eficaços en la recollida selectiva quan es presenten els resultats finals de recuperació,
 - el cost de tractament i pretractament no discrimina la qualitat de les recollides de FORM i altres fraccions i, per tant, no hi ha un incentiu econòmic per a mantenir i millorar aquesta qualitat. L'exempció al pretractament, tot i que els residus separats vagin a plantes de pretractament, podria jugar a favor d'aquesta discriminació positiva en les tarifes de tractament.

- El dimensionament de les plantes o línies de pretractament i, conseqüentment, dels seus plans de viabilitat econòmica i financera s'han d'ajustar a les necessitats al final de la vigència del Precat20 segons la projecció de producció de residus i dels objectius de recollida selectiva i d'acord als plans territorials referits a instal·lacions. Fer instal·lacions sobredimensionades d'acord amb aquests objectius preventius i de recuperació és contraproduent i contradictori. D'altra banda, cal que el cost de pretractament acabi recaient, bàsicament, sobre aquells municipis i aquells ciutadans que requereixin fer més ús relatiu d'aquestes instal·lacions, els quals es trobaran necessàriament amb costos creixents a mesura que disminueixin les quantitats a tractar.
- Caldria també recuperar els criteris que la responsabilitat del productor i l'avenç cap a una economia circular posen sobre la taula: si el rebuig que va a pretractament també hi incorpora envasos i embalatges i altres residus derivats de productes - com les piles, els bolquers, ...-, qui hauria de pagar el pretractament recuperador o desactivador dels impactes ambientals?, els ciutadans amb les seves taxes?, els productors i distribuïdors d'aquests productes?, una combinació d'ambdós mitjançant fórmules de pagament per generació?, cal també desenvolupar una acció de govern i una legislació preventiva i recuperadora per als principals productes ?.

Resum de propostes per articular un sistema d'exempcions al pretractament

1a. Definir objectius operatius per àmbits territorials i calendaritzar-los.

2a. A la part del territori on no hi ha, són lluny o no són adequades les plantes de pretractament, no fer obligatori aquest mentre es posa en marxa, amb continguts, objectius i terminis prefixats, un pla de millora de la qualitat de la recollida de la fracció orgànica i de prevenció i reducció del rebuig mitjançant recollides selectives. Val més dedicar ara esforços i diners ciutadans a millorar la prevenció i la recuperació en origen i al tractament de la FORM de qualitat abans que al pretractament a abocador.

3a. On ja hi ha plantes, establir tarifes diferenciades en el pretractament quan els municipis hi aportin matèria orgànica i residus recuperables separats amb qualitat. A efectes pràctics, aquests residus no haurien de pagar els pretractaments i quedar-ne exempts per la part de cost que no els hi correspon. No fer obligatori el pretractament per als municipis que obtinguin bons resultats de recollida selectiva de residus biodegradables i d'altres fraccions recuperables ja que així es compleixen millor els objectius de la directiva.

4. Limitar la capacitat de les noves instal·lacions de pretractament i de tractament final sols pel rebuig que es prevegi generar un cop el sistema de recollida s'hagi optimitzat d'acord als objectius del PRECAT20 i d'acord a les exempcions no temporals. Fer els plans de viabilitat financera que més s'adiguin a aquest escenari per tal de determinar-ne l'estructura de costos operatius i les tarifes a aplicar.

5. Replantegar i, si és el cas, tornar a negociar les condicions d'inversió i d'explotació de les plantes en funcionament i en projecte i tenir-ho en compte en el pla d'infraestructures del PRECAT20.

7 d'octubre de 2014