



**Agència de
Residus de
Catalunya**

Dr. Roux 80
08017 Barcelona
Tel.:93 567 33 00
Fax:93 567 33 05

DICTAMEN DE LA COMISSIÓ DE TREBALL PER A LA SUBSTITUCIÓ DE LA DISTRIBUCIÓ GRATUÏTA DE LES BOSES DE PLÀSTIC DE NANSES D'UN SOL ÚS

ANTECEDENTS I MARC NORMATIU

El VI Programa Comunitari d'Acció en matèria de medi ambient (2001-2010) estableix com a objectiu que el consum de recursos renovables i no renovables no superi la capacitat de càrrega del medi ambient invocant als Estats a dissociar d'una banda impacte i degradació ambiental i d'altre creixement econòmic, mitjançant un augment de l'eficiència dels recursos i la **PREVENCIÓ DE RESIDUS**.

La Directiva 2008/98/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de novembre de 2008, sobre residus, avança en la línia de cercar un desenvolupament sostenible que abasta tant la utilització de recursos com la gestió de residus. Per aquest motiu estableix que el primer objectiu de la política en matèria de residus ha d'ésser REDUIR al mínim els efectes negatius de la generació, de manera que la **PREVENCIÓ** ha de constituir la primera prioritat.

Respecte de la prevenció dels residus la nova Directiva marc de residus, insta als Estats a realitzar un esforç que tingui en compte tot el cicle de vida dels productes i materials inclosos el disseny i la fabricació.

En sintonia amb el marc comunitari exposat, **l'article 6 de la Llei 6/1993, de 15 de juliol, en la redacció donada per la Llei 9/2008, de 10 de juliol**, recull la necessitat de promoure la reducció de la producció de residus i de llur perillositat en les fases successives del disseny, producció, distribució i comercialització de bens i prestació de serveis; així com la reutilització dels residus, la recollida selectiva, el reciclatge i altres formes de valorització material.

Així, el **Programa de gestió de Residus Municipals de Catalunya (en endavant PROGEMIC) 2007-2012**, aprovat pel Consell de Direcció de l'Agència de Residus de Catalunya de 3 d'abril de 2009, conté com a eix principal el desenvolupament dels instruments necessaris per aconseguir els objectius de **PREVENCIÓ** a través de les persones, ja sigui de forma individual, com a activitat econòmica o com a entitat social o formant part de les organitzacions relacionades amb la gestió. Amb la màxima implicació i interrelació de les persones l'objectiu és promoure la prevenció amb accions adreçades a la producció "ecoresponsable", a la compra responsable, a l'ús responsable.

De forma específica, el PROGEMIC 2007-2012 estableix objectius concrets de prevenció en el nombre de bosses de plàstic d'un sol ús per càpita lliurades als comerços, en un 30% per l'any 2009 i en un 50% per l'any 2012. Per tal d'assolir aquests objectius sosté la





**Agència de
Residus de
Catalunya**

Dr. Roux 80
08017 Barcelona
Tel.:93 567 33 00
Fax:93 567 33 05

necessitat d'implantar mesures PREVENCIÓ adreçades a promoure la utilització sostenible de les bosses de plàstic d'un sòl ús evitant així l'impacte que les mateixes tenen sobre el medi ambient i procurant optimitzar la gestió de les mateixes.

El PROGEMIC, és obert a tot tipus de mesures incloses les adoptades en l'àmbit convencional; no obstant, la consecució d'objectius específics de prevenció d'aquesta fracció residual en l'àmbit dels residus municipals de tipus comercial, requereix d'un compromís responsable de tots els sectors i agents implicats per portar a terme les mesures que han de permetre l'assoliment efectiu dels objectius establerts fins el 2012.

En aquest sentit, cal tenir present la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comité Econòmic i Social i al Comité de les Regions (Brussel·les, 17.07.2002 COM (2002) 412 final, referida al Acords Mediambientals a nivell comunitari en el marc del Pla d'Acció "simplificar i millorar el marc regulador".), en la qual es reconeix que els acords voluntaris contribueixen a la realització dels objectius de la política de medi ambient i, per tant poden ésser útils com a complement, però no substitutius d'altres instruments polítics, en particular els de caràcter legislatiu. No obstant, la Comunicació indica que per aconseguir resultats, aquests acords han de tenir unes condicions determinades, han de fixar objectius mediambientals clars i concrets i que la seva transparència ha d'ésser una garantia contra les transaccions que suposen poc menys que deixar les coses com estan.

LA COMISSIÓ DE TREBALL

Als efectes d'assolir els objectius de prevenció de generació de residus establerts al PROGEMIC, la Llei 16/2008, de 23 de desembre, de mesures fiscals i financeres, en la seva disposició addicional Cinquena, estableix que s'han de portar a terme les actuacions per substituir la distribució gratuïta de bosses de plàstic de nanses al consumidor final, pel sistema més adequat que, més enllà dels acords voluntaris amb els distribuïdors, asseguri una reducció efectiva i sensible del nombre de bosses consumides.

Amb aquest objectiu, d'acord amb l'esmentada previsió normativa, per Acord de 10 de febrer de 2009, el Govern va crear una Comissió de Treball integrada per representants dels Departaments de la Generalitat implicats, així com per representants dels diferents agents socials i econòmics afectats, amb l'escomesa d'elaborar durant el primer semestre de 2009 les propostes d'actuació per substituir la distribució gratuïta de bosses de plàstic de nanses al consumidor final pel sistema més adequat.

Al llarg del desenvolupament de l'esmentada Comissió de Treball s'ha consensuat de manera general la necessitat de treballar, de forma dinàmica per part de tots els agents econòmics i Administracions implicades, en l'assoliment d'un consum racional i sostenible



de la bossa de plàstic de nanses d'un sol ús i dels objectius de prevenció que s'estableixen al Progremic.

Les propostes o alternatives plantejades **o be ens estudis realitzats per experts** o be avaluades per part dels representants dels sectors implicats membres de la Comissió, són de diferents característiques, amb diferents nivells de repercussió social, econòmica, i procedimental, i es sintetitzen en les següents:

- a) Creació d'un impost autonòmic que gravi el consum de les bosses.
- b) Prohibició de la distribució de bosses
- c) Incidir en la distribució gratuïta als comerços obligant a que aquests les cobrin als consumidors o que els ofereixin un descompte per no utilitzar-les.

Comentari i proposta d'esmenes:

Aquesta opció solament es plantejà en l'exposició de l'estudi encarregat per l'ARC al Garrigues "Avaluació d'alternatives per a la reducció de l'ús de les bosses de plàstic de nanses d'un sol ús", on sorgeix com una de les alternatives de l'estudi, però no defensades per cap dels agents econòmics o socials..

d) **Propostes presentades per alguns agents econòmics però que resten fora del objecte d'aquesta Comissió de treball, segons marca la Llei 16/2008, de 23 de desembre, de mesures fiscals i financeres, que en la seva disposició addicional Cinquena, que estableix que s'han de portar a terme les actuacions per substituir la distribució gratuïta de bosses de plàstic de nanses al consumidor final, pel sistema més adequat que, més enllà dels acords voluntaris amb els distribuïdors, asseguri una reducció efectiva i sensible del nombre de bosses consumides.**

d.1.) Accions de conscienciació i sensibilització a nivell general (al consumidor, al fabricant, al distribuïdor...), per assolir un canvi d'hàbit en el consumidor cap a un ús sostenible de la bossa de nanses d'un sol ús, promovent, entre d'altres l'ús de bosses reutilitzables o alternatives.

d.2) Una proposta de les organitzacions sectorials amb presència a Catalunya consistent en un acord amb els sectors implicats amb objectius quantitatius i qualitatius en l'àmbit de la prevenció, reutilització i el reciclatge per tal de corregir l'ús innecessari de bosses de plàstic d'un sol ús i evitar la disposició inadequada d'aquestes bosses.



VALORACIÓ DE LES PROPOSTES:

De l'experiència comparada que ha estat exposada en el sí de la Comissió de Treball per entitats externes que hi han participat, s'observa que les propostes adreçades a la prevenció i reducció de les bosses de nanses de plàstic d'un sol ús, no són unidireccionals sinó que a nivell mundial, i sovint en un mateix país, s'han desenvolupat diferents instruments tant a nivell d'informació, com d'infraestructures, econòmic, polític i legislatiu .

1. **La via convencional** materialitzada a través d'acords voluntaris entre els diferents sectors i Administracions implicats és un instrument que fins ara ha resultat poc eficaç, raó per la qual es constata que aquests tipus d'instrument ha de coexistir reforçat amb altres alternatives o mesures que coadjuvin a la consecució efectiva dels objectius ambientals que es persegueixen .

En conseqüència, sembla que la consecució d'una reducció efectiva del consum de bosses de nanses de plàstic d'un sol ús o del consum sostenible de les mateixes, requereix d'una combinació de diferents instruments, en la determinació dels quals cal valorar positivament la iniciativa de les organitzacions sectorials amb presència a Catalunya consistent en formalitzar acords voluntaris, ja que la participació i el compromís dels agents econòmics implicats és fonamental per a la consecució dels objectius.

No obstant, cal deixar palès que aquests acords hauran d'ésser formalitzats, si s'escau, amb un contingut específic que garanteixi el compliment dels objectius ambientals que es persegueixen, fixant objectius concrets, calendari o terminis per a assolir-los, així com els sistema de responsabilitats en cas d'incompliment dels mateixos. En definitiva s'han d'establir les garanties necessàries per tal d'evitar que la via convencional suposi poc menys que deixar les coses com estan.

I incorporar als agents socials membres de la Comissió de treball a l'acord, i així participar en el consens sobre el disseny de l'acord; objectius, condicions i calendari de l'acord.

En conseqüència, cal preveure específicament una comissió tècnica específica pel seguiment i control periòdic del compliment dels objectius previstos en els acords, a banda de les comprovacions o avaluacions que pugui realitzar l'Agència de Residus de Catalunya per garantir la consecució dels objectius establerts en el Progremic.

A més, caldria tenir en compte la conveniència de que aquests acords quedin oberts a l'adhesió de possibles interessats.

Com municipis, institucions, universitats,..i d'altres agents socials interessats.



2. La creació d' un tribut:

Al llarg del desenvolupament de la Comissió i d'acord amb les aportacions realitzades per experts externs que hi han participat així com amb les posicions realitzades per part dels representants de les entitats ambientalistes i dels consumidors, s'ha constatat també que d'acord amb la Constitució, la Llei Orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de Finançament de les CCAA (LOFCA), i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya des del punt de vista competencial, així com d'acord amb el marc normatiu específic d'aplicació com la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus, **és factible la creació d'un tribut ambiental propi de la Generalitat** que gravi el consum de les bosses de nanses de plàstic d'un sol ús amb la finalitat de promoure l'ús racional de la bossa i la prevenció en la generació de residus municipals. Es tracta d'una mesura altament dissuasòria .

Cal destacar que en virtut del principi de reserva de llei que regeix en matèria tributària, l'establiment d'un tribut requereix la tramitació pròpia d'una norma amb rang de llei.

Raons d'oportunitat legislativa i política porten a concloure, en aquests moments, que la opció d'aquesta via legislativa per implantar un tribut com a mesura de prevenció ens abocaria a diferir molt en el temps l'efectivitat de la mesura. Cal tenir en compte, que el procediment de promulgació d'una llei requereix d'un tràmit a Govern i d'un tràmit parlamentari, la qual cosa implica, al menys un període estimat de dos anys.

Esmena i comentaris:

Raons d'oportunitat legislativa i política porten a concloure, en aquests moments, que la opció d'aquesta via legislativa per implantar un tribut com a mesura de prevenció requereix una sèrie de previsions com fer un estudi de com implantar l'impost i els seus efectes econòmics i de gestió.. Cal tenir en compte, que el procediment de promulgació d'una llei requereix d'un tràmit a Govern i d'un tràmit parlamentari, i que es pot incorporar a la Llei d'acompanyament dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

Abunda que enguany cal tenir present la conjuntura econòmica en la que ens trobem per valorar la repercussió que pot tenir l'aplicació d'una mesura tributària que per se ja crea rebuig social.

Esmena

Abunda que enguany cal tenir present la conjuntura econòmica en la que ens trobem per valorar la repercussió que pot tenir l'aplicació d'una mesura tributària que per se pot crear rebuig social. De tota manera, al tractar-se d'un impost ambiental, es previsible que aquest rebuig es manifesti socialment de manera limitada si es fa entendre que respon clarament a la consecució d'un bé comú àmpliament acceptat com és la protecció del medi ambient.



Fer que l'impost tingui caràcter finalista ajuda a la comprensió de la finalitat del mateix, alhora que fa entendre que un canvi en la política de residus que encari l'objectiu de reducció dels envasos i embalatges acaba alhora sent arreu una política d'activació econòmica i de creació de llocs de treball.

3. Altres:

Així mateix, ha quedat també palès al llarg de la Comissió de Treball, que no és factible la regulació de les bosses de plàstic de nanses d'un sol ús mitjançant una mesura normativa que comporti la **prohibició de la distribució** de les mateixes ja que ni el marc normatiu estatal bàsic específic de protecció del medi ambient ni les mesures de prevenció previstes en la normativa específica d'envasos tampoc donarien cabuda a aquesta prohibició. Per tant la Generalitat no disposaria de competències per desenvolupar aquesta mesura.

Finalment, d'acord amb les conclusions de les aportacions realitzades per experts en la matèria, la distribució de les bosses pot ésser regulada tenint en compte que la **Generalitat de Catalunya, seria competent per obligar als comerciants a diferenciar el preu de les bosses de plàstic de nanses d'un sol ús del preu del producte final**, de manera que es doni la oportunitat als consumidors a rebutjar l'adquisició de les bosses, beneficiant-se del corresponent descompte.

Però que, des dels agents econòmics no es veu com una opció vàlida i els agents econòmics i alguns informes dels experts que han participat a la Comissió, plantegen discrepàncies sobre l'efectivitat d'aquesta mesura i apunten possibles problemes en la seva aplicació com la manca de transparència, crearà desigualtats entre els petits comerços i els grans distribuïdors i possible impacte pel petit comerç i conflictivitat.

La regulació de la distribució, ens al contrari, no pot consistir en intervenir l'adquisició de les bosses de plàstic de nanses d'un sol ús mitjançant la fixació d'un preu, en considerar-se, entre d'altres, que aquest tipus de mesura col·lionaria amb la competència de l'Estat per fixar les bases de l'activitat econòmica i amb la normativa comunitària de lliure mercat. Però si incorporar-se com una condició possible més de l'acord voluntari entre el sector de la distribució.

EN CONSEQÜÈNCIA, i tenim en compte les anteriors consideracions, es pot

CONCLOURE





**Agència de
Residus de
Catalunya**

Dr. Roux 80
08017 Barcelona
Tel.:93 567 33 00
Fax:93 567 33 05

I.- Que més enllà dels acords voluntaris amb els distribuïdors, són mesures de prevenció factibles per a substituir la distribució gratuïta de les bosses de plàstic de nanses d'un sol ús, i assolir els objectius de reducció evitant la generació de residus municipals :

- a) La creació d'un tribut ambiental propi de la generalitat mitjançant la corresponent Llei que ha de promulgar el Parlament de Catalunya, amb la finalitat de dissuadir al consumidor del seu ús O be, per la Llei d'acompanyament dels pressupostos de la Generalitat)
- b) La regulació de la distribució de les bosses de plàstic de nanses d'un sòl us mitjançant una mesura normativa adreçada al comerç per tal que aquest diferenciï el preu de les bosses de plàstic de nanses d'un sòl ús del preu del producte final, de manera que el consumidor tingui la opció ambiental de rebutjar l'ús de la bossa.

II.- Que cal valorar positivament la iniciativa que en el desenllaç final de la Comissió ha estat proposada per les organitzacions sectorials amb presència a Catalunya, consistent en promoure la formalització d'un acord amb els sectors, i contemplar-la com una mesura a tenir en compte en la consecució a curt termini dels objectius ambientals que es persegueixen.

Malgrat que aquesta mesura que resta fora del objecte d'aquesta Comissió de treball, segons la Llei 16/2008.

III .- Que cal traslladar el present Dictamen al Govern als efectes escaients.

Barcelona, 12 de juny de 2009

Demanam específicament que s'adjunti proposta d'esborrany de Llei per regular la distribució de els bosses presentada per la Federació Ecologistes de Catalunya i la Fundació per a la Prevenció de residus i el consum responsable.