

Memòria explicativa del Projecte de Llei d'economia circular

En els darrers 50 anys, el món ha experimentat un augment continu i sense precedents de la demanda de materials. En aquest període, la producció mundial de béns s'ha duplicat, l'extracció de materials s'ha triplicat i el desenvolupament econòmic (mesurat pel producte interior brut) s'ha multiplicat per quatre. Aquesta expansió de l'activitat és responsable de més del 90% de la pèrdua de biodiversitat i de l'estrès hídric i influencia prop de la meitat dels motors del canvi climàtic.

Les previsions de futur estimen que l'ús mundial de materials podria augmentar dels 92.000 milions de tones actuals fins a uns 190.000 milions de tones el 2060, amb conseqüències sobre les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle i la biodiversitat.

L'economia circular permet una desmaterialització en la producció de béns i serveis, una millor gestió dels recursos i una disminució en la generació de residus, i posa l'èmfasi en el disseny dels productes així com en l'eficiència en la reparació i reutilització, ampliant la vida útil dels productes i mantenint el seu valor econòmic, i també en la millora en el reciclatge de materials.

Per tant, l'economia circular pot ser una part important de la solució als greus problemes ambientals actuals i generar avantatges tant econòmics com mediambientals.

Posar en marxa una economia circular requereix canvis fonamentals en tota la cadena de valor, des del disseny i la tecnologia dels productes fins a nous models de negoci, i noves formes de preservar els recursos naturals i convertir els residus en recurs, però també necessita nous models de comportament dels consumidors, noves normes i canvis en l'educació i també en les finances.

La transformació del nostre model de producció i de consum, passant del sistema lineal de produir-consumir-lleixar a una lògica circular, serà la base de l'èxit també en el camí cap a la neutralitat climàtica.

La multitud d'accions que es poden dur a terme per avançar cap a una economia circular i amb menys carboni són una eina indispensable per assolir una bona part dels Objectius de desenvolupament sostenible (ODS) de les Nacions Unides, als quals Andorra s'ha adherit, principalment els que fan referència al canvi climàtic, a la biodiversitat i al consum sostenible.

Tot i que l'economia circular engloba el conjunt de les activitats econòmiques d'un país, un dels aspectes que convé tractar de manera acurada és la gestió dels residus, per donar més força a la jerarquia en la gestió de residus.

Aquesta Llei té, doncs, per objectiu crear el marc i les estructures necessaris per avançar cap a l'economia circular a Andorra promovent un consum de béns i serveis més sostenible, potenciant l'economia circular en els principals sectors productius del país i establint una política de gestió de residus amb l'objectiu de reduir-ne la generació i augmentar el reciclatge, tal com ja estableix la Llei 25/2004, del 14 de desembre, de residus, amb una forta implicació de les administracions públiques.

Andorra és un país poc industrialitzat que produeix pocs béns. Per això alguns aspectes de l'economia circular, com el disseny ecològic o la lluita contra l'obsolescència prematura, són difícils d'aplicar a Andorra. No obstant això, la Llei ho té en compte pel que fa a la necessitat d'informar els ciutadans perquè puguin ser consumidors responsables.

La Llei també permet donar resposta al punt 23 de l'Acord de reconeixement de la crisi climàtica i de declaració de l'estat d'emergència climàtica i ecològica aprovat pel Consell General al gener del 2020, que diu el següent: "Prevenir la generació de residus mitjançant la prohibició dels plàstics d'un sol ús a partir de l'1 de gener del 2021, fomentar l'ús de l'aigua de l'aixeta, especialment al sector hotelier, promoure la reducció de l'ús d'aigua embotellada i implementar un sistema de devolució i retorn."

A escala europea, l'any 2015 la Comissió Europea va adoptar un pla d'acció per contribuir a accelerar la transició cap a una economia circular, impulsar la seva competitivitat, promoure el creixement econòmic sostenible i generar nous llocs de treball. Aquest pla d'acció estableix 54 mesures que engloben actuacions en àmbits com la producció i el consum o la gestió de residus i el mercat de matèries primeres secundàries i defineix cinc sectors prioritaris: els plàstics, els residus alimentaris, les matèries primeres crítiques, la construcció i demolició, i la biomassa i els biomaterials.

Més recentment, la Unió Europea ha redactat el *Circular Economy Action Plan – For a cleaner and more competitive Europe*, en el marc de l'EU Green Deal, que comença anunciant que només tenim un planeta Terra i que el 2050 en necessitarem tres si no canviem de model. No obstant això, la Unió Europea no ha legislat fins ara un marc genèric en l'àmbit de l'economia circular, malgrat haver aprovat normatives específiques en determinats àmbits sectorials, com per exemple pel que fa als plàstics d'un sol ús, que tenen una incidència important en la circularització de l'economia.

França, en canvi, sí que ha legislat sobre la matèria i és l'únic país de l'entorn proper a Andorra que, des del 10 de febrer del 2020, disposa d'una legislació reguladora de l'economia circular.

La Llei s'estructura en set capítols, que integren 48 articles i dotze disposicions finals.

Aquesta Llei és l'aposta d'Andorra per un nou model econòmic en línia amb l'assoliment d'un desenvolupament més sostenible, coherent amb els mandats de la Constitució i respectuós amb les competències dels comuns. L'aprovació d'aquest text harmonitzarà el Principat d'Andorra amb les exigències de la comunitat internacional en la consecució dels Objectius de desenvolupament sostenible inclosos en l'Agenda de l'Horitzó 2030.

EN RELACIÓ AMB EL CAPÍTOL I, 'DISPOSICIONS GENERALS'

L'article 1 defineix l'objecte de la Llei, que consisteix a promoure la transició cap a una economia circular, passant d'una economia lineal a un model econòmic més eficient i sostenible que optimitza l'ús dels recursos naturals, minimitza els impactes ambientals i fomenta l'eficàcia en aconseguir que els productes i recursos mantinguin la seva utilitat i valor el màxim temps possible, i evita així emissions i pèrdues materials. El

model circular també promou un consum responsable i eficient, minimitzant la generació de residus i optimitzant-ne la gestió, augmentant el reciclatge i reduint les opcions de gestió de residus menys eficients. La Llei també fomenta la sensibilització de la societat en els principis de l'economia circular.

L'article 2 enumera les finalitats de la Llei, que es desenvolupen en el text de manera més o menys extensa. En l'article 3 es recopilen les principals definicions, que, en la mesura del possible, s'han extret de les directives europees més recents en la matèria.

En l'article 4 s'especifiquen els principis rectors que han d'orientar la política de promoció de l'economia circular: la sostenibilitat, el rol exemplar de les administracions públiques, la participació ciutadana, l'optimització en l'ús dels recursos i, finalment, la preservació i la millora de l'estat dels recursos naturals.

Els actors de l'economia circular es detallen en l'article 5 i els objectius bàsics mínims per a l'horitzó 2035 són l'objecte de l'article 6, entenent que cal augmentar el percentatge de reciclatge dels residus fins a assolir, com a mínim, els nivells establerts en les directives europees corresponents. Però també cal incidir en la generació de residus urbans i reduir-la en un 10%, així com situar el consum domèstic d'aigua per sota dels 150 litres per dia i persona, considerant la població equivalent. Pel que fa al malbaratament alimentari, s'adopta l'objectiu 12.3 dels ODS de reduir el malbaratament alimentari un 50% a l'horitzó 2030.

L'article 7 dona un marc legal a l'Estratègia d'economia circular, que es duu a terme tal com es recomana a Europa i que permet planificar, coordinar i racionalitzar les accions, les mesures i els projectes encaminats a la consecució dels objectius definits en la Llei. Considerant que la gestió eficient dels residus és essencial en el marc de l'economia circular, el Pla nacional de residus, tal com es defineix a l'article 11 de la Llei 25/2004, de residus, queda integrat dins d'aquesta Estratègia.

Finalment, el mateix capítol, en els articles 8 i 9, marca com a eixos necessaris la innovació i la recerca, així com la intensificació de les sinergies entre economia circular, lluita contra el canvi climàtic i lluita contra la pèrdua de la biodiversitat.

EN RELACIÓ AMB EL CAPÍTOL II, 'CAP A UN CONSUM SOSTENIBLE'

Aquest capítol es divideix en tres seccions, que ordenen la transició cap a un consum sostenible, sobretot pel que fa referència als productes d'un sol ús, al malbaratament alimentari i a la informació dels consumidors.

La secció primera regula la utilització dels productes d'un sol ús, amb una referència especial als de plàstic. Efectivament, l'elevada funcionalitat i el cost relativament baix dels plàstics fan que sigui un material omnipresent en la nostra vida. El seu ús creixent per a utilitzacions efímeres i el fet que sovint no es dissenyi per ser apte per a la reutilització o inclús per al reciclatge, així com la seva gran capacitat de dispersió, han provocat que, en el marc de l'economia circular, els productes de plàstic d'un sol ús estiguin en el punt de mira de les directives europees. Aquests productes representen la meitat dels residus de plàstic que es troben a les platges europees i són principalment productes de consum quotidià que es llencen després de ser utilitzats un

sol cop, com les palletes de la beguda o els bastonets de les orelles. Per aquest motiu, els articles 10 i 11 preveuen un conjunt de mesures que regulen la importació i la posada al mercat a Andorra d'aquests productes en funció de si n'existeixen o no d'altres que els puguin substituir.

L'article 12 també fa una menció important de la resta de productes d'un sol ús encara que no siguin de plàstic, amb la possibilitat de prohibir-ne alguns si es disposa d'alternatives més sostenibles.

Les quatre primeres disposicions finals preveuen els terminis d'entrada en vigor de les prohibicions per a la posada al mercat dels productes de plàstic amb alternativa, i la disposició final cinquena preveu la definició de la llista dels productes de plàstic sense alternativa sotmesos a reducció.

La segona secció tracta la qüestió de la prevenció del malbaratament dels aliments, la reducció dels quals és una de les fites dels ODS (ODS 12: Producció i consum responsables) per erradicar la pobresa, protegir el planeta i garantir la prosperitat per a tothom. Més concretament, la fita 12.3 pretén que el 2030 s'hagi reduït a la meitat el malbaratament alimentari per càpita mundial en la venda al detall i en el consum, així com les pèrdues d'aliments a les cadenes de producció i distribució, incloses les pèrdues postcollita. Segons la FAO, al món es perden 1.300 milions de tones d'aliments a l'any del camp fins al consum final, xifra que equivaldria a un terç dels aliments produïts. Només amb la meitat d'aquestes pèrdues es podria alimentar tota la població que passa gana al món.

El malbaratament dels aliments implica que el conjunt de recursos necessaris per produir-los, com l'aigua, el sòl i la biodiversitat, així com els productes químics i els combustibles necessaris per al cultiu i el transport, també s'han malbaratat, amb un gran impacte sobre la biodiversitat, la qualitat de l'aire i les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle. A més, representen una generació important de residus que comporta uns elevats costos de gestió.

Per prevenir aquest malbaratament cal reduir les pèrdues en totes les etapes de la cadena, des de la producció i l'elaboració fins a la distribució i el consum. Es calcula que un 7% dels aliments es malbaraten en els darrers esglaons de la cadena; a saber, comerços, restaurants i consumidors. Per això, cal promoure un canvi de comportament per part de tots els actors i concebre les restes alimentàries com un recurs, i recuperar el valor dels aliments.

L'article 13 posa de manifest quina és la jerarquia per la lluita contra el malbaratament alimentari des de l'opció de prevenció fins a la valorització energètica dels aliments, que, tot i ser la menys desitjable, serveix per recuperar almenys una part de l'energia inclosa en els productes alimentaris.

Per prevenir al màxim aquest malbaratament, l'article 14 fixa l'obligatorietat que l'Estratègia d'economia circular contingui un programa que li sigui dedicat amb indicadors que permetin mesurar la seva evolució i accions de sensibilització.

A més, l'article 15 estipula quins són els actors implicats en la prevenció del malbaratament alimentari i les principals accions que han de desenvolupar per lluitar-hi contra.

Els articles següents marquen les obligacions dels diferents actors. L'article 16, referent als productors, tracta de la data de consum preferent i de la necessitat de prescindir en la mesura del possible dels envasos de plàstic i dels d'un sol ús.

L'article 17, adreçat als distribuïdors, marca obligacions sobre la necessitat de promoure la venda dels aliments a granel. A més, els distribuïdors s'han de preocupar de la seva responsabilitat ambiental i social a l'hora de contractar amb operadors de la indústria alimentària.

Els centres comercials declarats com a productors singulars també han de promoure la venda dels productes amb data de consum preferent propera a la seva superació i buscar sistemes interns o col·laboracions amb associacions o entitats per tal que els aliments que es retirin de la venda no siguin gestionats com a residus.

Pel que fa a la restauració col·lectiva en establiments escolars i per a la gent gran, l'article 18 fa una menció especial de la promoció d'hàbits alimentaris més respectuosos amb l'equilibri ecològic i més coherent amb els models agrícoles sostenibles afavorint el consum de productes de temporada i locals, per evitar així problemes de salut i medi ambient. A més, obliga a la presentació d'un inventari anual de malbaratament dels aliments i de les mesures per prevenir-lo.

Finalment, l'article 19 s'interessa pels bancs d'aliments i la necessitat de desenvolupar el seu rol per prevenir el malbaratament dels aliments.

La secció tercera estipula la necessitat d'informar els consumidors per a la promoció de productes i béns sostenibles. L'article 20 estableix el distintiu d'economia circular que s'atorgarà a tots els actors que contribueixin substancialment a la transició cap a la circularitat. L'article 21, anticipant-se a les properes directives europees sobre informació als consumidors, indica la necessitat que els comerciants, i més especialment els d'aparells elèctrics i electrònics, puguin donar tota la informació ambiental dels seus productes i en particular pel que fa a la qüestió de l'obsolescència prematura dels aparells.

Per altra banda, l'article 22 marca la necessitat per a les empreses de telecomunicacions de publicar anualment i reduir les seves emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i d'informar els consumidors sobre l'equivalent de gasos amb efecte d'hivernacle que produeix el seu consum de dades, de manera que la societat prengui consciència de l'impacte d'un ús abusiu de les dades digitals. Aquestes empreses també han de dur a terme campanyes de sensibilització per a la ciutadania, les empreses i les escoles i han de promoure accions en l'àmbit de l'economia circular. Aquesta obligació té una disposició final de quatre anys, de manera que la tecnologia permeti complir-la correctament.

L'article 23 tracta dels ajuts per promoure l'economia circular, sobretot a través de la innovació, per la creació de noves empreses i per les actuacions o campanyes a favor

de l'economia circular i de la promoció dels aspectes ambientals dels productes i dels serveis.

Finalment, per acabar el capítol sobre el consum sostenible, l'article 24 marca la prohibició de repartir publicitat no nominal quan s'indica que no es vol rebre.

EN RELACIÓ AMB EL CAPÍTOL III, 'L'ECONOMIA CIRCULAR PER SECTORS'

En el capítol tercer, relatiu a l'economia circular per sectors i la transició de la societat andorrana cap a la circularitat, es tracta de manera específica el sector de la construcció pel gran potencial que té en reutilitzar els residus que genera com a matèries primeres. També s'hi inclouen mesures específiques per al sector turístic i de la restauració molt relacionades amb el malbaratament alimentari. Finalment, es té en compte la capacitat que té el sector comercial de potenciar l'economia circular, sobretot quant a la disminució dels productes d'un sol ús i concretament dels envasos.

L'article 25 especifica de quina manera es pot considerar que una activitat econòmica contribueix de manera substancial a la transició cap a la circularitat, mentre que els articles següents fan referència a sectors concrets. En particular, l'article 26 tracta de les possibilitats del sector de la construcció de promoure l'economia circular en tot el cicle de vida de les construccions, des del mateix disseny, que ha de permetre incorporar el màxim de material reciclats, fins a la possibilitat de recuperar materials quan escaigui, minimitzant sempre que sigui possible la deposició en abocadors.

Pel que fa al sector turístic i de la restauració, article 27, els seus titulars s'han de preocupar principalment de disminuir l'ús dels productes d'un sol ús, sobretot pel que fa a gèlils i envasos, així com prevenir el malbaratament alimentari. A més, s'incorpora l'obligació de servir gratuïtament aigua de l'aixeta i de publicitar-ho de forma visible en els establiments. Finalment, cal remarcar que el 2023 els establiments de restauració ràpida hauran de facilitar coberts i vaixel·la reutilitzable per al consum en l'establiment.

L'article 28, relatiu al sector comercial, fa referència a les diferents obligacions que s'hi apliquen, sobretot pel que fa a la prevenció dels envasos, per permetre als clients d'aportar els seus propis envasos reutilitzables i desfer-se dels residus d'envasos i de paper/cartró, entre d'altres, comprats a l'establiment.

EN RELACIÓ AMB EL CAPÍTOL IV, 'LA MILLORA EN LA GESTIÓ DELS RESIDUS'

En el capítol quart, per millorar la prevenció, la reutilització, el reciclatge i la valorització dels residus, es complementen opcions de gestió que ja s'havien previst en la Llei 25/2004, de residus, s'estableixen nous conceptes i s'incorporen a la legislació noves figures de gestió existents a escala europea en referència a la promoció de l'economia circular.

Concretament, l'article 29 tracta de la fi de la condició de residu per als que hagin estat sotmesos a alguna operació de valorització i puguin ser utilitzats per a finalitats específiques, garantint sempre un elevat nivell de protecció de l'entorn i de la salut de les persones.

L'article 30 permet que el ministeri responsable del medi ambient declari com a subproducte una substància resultant d'un procés de producció quan pugui ser utilitzada directament garantint la protecció del medi ambient i la salut i sense produir efectes adversos sobre el medi ni la salut humana.

L'article 31 permet desenvolupar la responsabilitat ampliada del productor, que implica unes obligacions per als productors i importadors de productes que es posen al mercat a Andorra, per fer-los participar en la gestió d'aquests productes un cop esdevenen residus.

Els sistemes de dipòsit, devolució i retorn són l'objecte de l'article 32. Es preveuen únicament per als envasos i impliquen el cobrament d'una tarifa al consumidor, que li serà retornada quan es retorni l'envàs en qüestió. Aquest és un sistema que antigament havia funcionat de manera corrent i que la població, segons les enquestes efectuades, està disposada a utilitzar.

Per afavorir la prevenció en la generació de residus i conscienciar i responsabilitzar els productors i els distribuïdors de productes, l'article 33 prohibeix la destrucció dels articles invenuts però encara aptes per al consum, sobretot pel que fa al consum no alimentari.

Finalment, l'article 34 marca l'obligació per a les comunitats de propietaris d'informar els veïns de les modalitats i els espais de recollida dels residus.

EN RELACIÓ AMB EL CAPÍTOL V, 'ROL EXEMPLAR DE L'ADMINISTRACIÓ'

El capítol cinquè insisteix en el rol exemplar de l'Administració pública, que, mitjançant el seu sistema de contractació i compra pública, ha d'impulsar el mercat de productes sostenibles prioritzant productes de proximitat, reutilitzats o procedents de la valorització de materials. A més, s'incorpora la prohibició de distribució gratuïta d'ampolles de plàstic en tots els edificis públics i les escoles, alhora que obliga a disposar d'un sistema de distribució d'aigua no envasada.

L'article 36 fa ressaltar la importància de promoure el disseny ecològic i l'article 37 indica que les administracions públiques han de promoure de manera decidida la sensibilització del conjunt de la població sobre la importància d'introduir, el més ràpidament possible, els conceptes de l'economia circular en els nostres hàbits.

EN RELACIÓ AMB EL CAPÍTOL VI, 'INFRACCIONS I SANCIONS'

El capítol sisè tipifica les infraccions de la Llei i les classifica en lleus, greus i molt greus (articles 38 a 41). L'article 42 identifica els responsables de les infraccions, i l'article 43 tracta de la prescripció de les infraccions.

Sense perjudici dels criteris de graduació de les sancions, previstos a l'article 45, l'import de les sancions es defineix a l'article 44 i preveu sancions, de 60 a 300 euros per les infraccions lleus, de 300,01 a 3.000 euros per les infraccions greus i de 3.000,01 a 12.000 euros per les infraccions molt greus.

L'article 46 estableix en cinc anys la prescripció de les sancions. L'execució de les sancions que s'imposin a l'empara de la Llei són d'execució d'acord amb el Codi de l'Administració (article 47).

EN RELACIÓ AMB EL CAPÍTOL VII, 'PROCEDIMENT SANCIONADOR'

Aquest setè i darrer capítol es compon d'un únic article (article 48) que defineix el procediment sancionador i atribueix la facultat d'incoar, tramitar i resoldre els expedients al ministeri responsable del medi ambient, llevat de la resolució de les sancions per infraccions molt greus, que recau en el Govern.

Les vuit primeres disposicions finals estableixen els terminis en els quals, a partir de l'entrada en vigor de la Llei, es faran efectives algunes de les mesures establertes en la norma, fent-les coincidir en el temps, en el cas dels productes de plàstic d'un sol ús, amb les previsions derivades de les directives europees.

La disposició final novena modifica quatre articles de la Llei 25/2004, de residus; així, es modifiquen algunes definicions, s'hi afegix una nova definició, inclosa en les opcions de la jerarquia de gestió de residus, es modifica l'article relatiu a la jerarquia de gestió de residus per adequar-la a la directiva europea de residus, es fa possible l'obligació de la contractació d'un gestor privat de residus per a les recollides selectives de certs productors singulars de residus i, finalment, es modifiquen les obligacions dels gestors privats de residus per millorar l'eficiència en el control de la gestió dels residus.

La disposició final desena estableix el calendari de desplegament normatiu i reglamentari de la Llei, i l'onzena determina que en el termini d'un any el Govern aprovi l'Estratègia d'economia circular. Finalment, la disposició final dotzena disposa l'entrada en vigor de la Llei l'endemà de ser publicada al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

EN RELACIÓ AMB ELS ASPECTES ECONÒMICS

Molts dels aspectes continguts en aquesta Llei ja es treballen actualment en el Ministeri de Medi Ambient, Agricultura i Sostenibilitat amb els recursos humans i materials disponibles, i no es preveu que hagin de generar noves despeses.

Pel que fa a la nova Estratègia d'economia circular, també es podrà desenvolupar amb els recursos ja previstos per a la gestió de residus. No obstant això, tal com s'estipula en l'article relatiu als ajuts a la promoció de l'economia circular, cal preveure una partida suficient per promoure la creació de noves activitats i empreses per accelerar la transició, així com estudis principalment centrats en noves tecnologies i dissenys ecològics, a més de les campanyes de sensibilització i informació adreçades a la ciutadania. Aquestes actuacions en conjunt hauran de ser, en la mesura que sigui possible, innovadores. Es preveu, per als anys 2022 i 2023, la dotació de partides

anuals de 150.000 euros en concepte d'ajuts per promoure el desenvolupament d'iniciatives vinculades a l'economia circular.

La gestió de les recollides selectives de residus pot modificar-se a fi d'assolir millors percentatges de reciclatge, però resta a càrrec dels comuns tal com es fa en l'actualitat en el marc de les competències comunals.

Andorra la Vella, 16 de juny del 2021