

INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS

TREBALLS DE LA SECCIÓ DE FILOSOFIA I CIÈNCIES SOCIALS, XXIV

ALEXANDRE CASADEMUNT

L'INTERÈS EMPRESARIAL
DE LES POLÍTIQUES AMBIENTALS

LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS

BARCELONA

1998

L'INTERÈS EMPRESARIAL DE LES POLÍTIQUES
AMBIENTALS

LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS

This One



6JEA-9KC-7Q21

INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS
TREBALLS DE LA SECCIÓ DE FILOSOFIA I CIÈNCIES SOCIALS, XXIV

ALEXANDRE CASADEMUNT

L'INTERÈS EMPRESARIAL
DE LES POLÍTIQUES AMBIENTALS

LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS

BARCELONA
1998

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Casademunt Monfort, Alexandre

L'interès empresarial de les polítiques ambientals. —

(Treballs de la Secció de Filosofia i Ciències Socials ; 24)

Bibliografia

ISBN: 84-7283-404-2

I. Solé, Carlota, ed. II. Institut d'Estudis Catalans III. Títol

IV. Col·lecció: Treballs de la Secció de Filosofia i Ciències Socials ; 24

1. Residus — Eliminació — Unió Europea, Països de la 2. Residus — Recuperació —

Unió Europea, Països de la 3. Residus industrials — Unió Europea, Països de la

4. Unió Europea, Països de la — Política del medi ambient

628.47(4-6)

L'edició d'aquesta obra

ha estat a cura de Carlota Solé i Puig,

membre de l'Institut d'Estudis Catalans

© Alexandre Casademunt

© 1998, Institut d'Estudis Catalans, per a aquesta edició

Editat per l'Institut d'Estudis Catalans

Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona

Primera edició: juny de 1998

Tiratge: 600 exemplars

Compost per Fotocomposició gama, s.l.

Carrer Aristides Maillol, 3, 1r 1a. 08028 Barcelona

Imprès a Limpergraf, SL

Carrer del Riu, 17. 08291 Ripolllet

ISBN: 84-7283-404-2

Dipòsit Legal: B. 23852-1998

TAULA

<i>Introducció</i>	7
<i>Primera part: ACTORS, INTERESSOS I INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS</i>	
I. Preliminar: dimensions de la temàtica mediambiental	17
1. La dimensió ideològica i epistemològica	19
2. La dimensió econòmica	25
3. La dimensió política	31
4. Recapitulació	39
II. Un marc interpretatiu per a l'estudi de cas	41
1. Aproximació teòrica	43
2. Nota metodològica	83
<i>Segona part: LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS A LA UNIÓ EUROPEA COM A EXEMPLE D'INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS ENTRE EL SECTOR PÚBLIC I ELS EMPRESARIS</i>	
III. Elements per a la interpretació de l'estudi de cas	93
1. Contextualització territorial i sectorial de la gestió dels residus sòlids urbans (RSU): un problema únicament ecològic?	97
2. Contextualització històrica i social. La gestió dels residus sòlids: un problema actual?	125
IV. L'estudi de cas: la influència dels empresaris en la gestió dels RSU a través de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges (PVREE)	145
1. Primer escenari en la intermediació d'interessos. Les botelles de la discòrdia: un iceberg que ve del nord	147
2. Segon escenari en la intermediació d'interessos. A falta d'una directriu en l'àmbit comunitari, camps qui pugui	175

3. Tercer escenari en la intermediació d'interessos. El difícil procés d'elaborar una directriu harmonitzadora o la dificultat de guanyar una batalla quan no es reconeix l'enemic	227
4. Quart escenari en la intermediació d'interessos. La transposició de la Directriu 94/62/CE al cas espanyol	251
<i>Conclusió</i>	303
<i>Addenda</i>	315
<i>Bibliografia i altres materials</i>	319
<i>Apèndix</i>	343
• Primera part: Els interessos econòmics dels sectors afectats per les PVREE	345
• Segona part: Glossari	373
• Tercera part: Cronologia	379
<i>Annex</i>	389
<i>Índex de quadres i esquemes</i>	393
<i>Índex general</i>	397

INTRODUCCIÓ

Són força els autors que es demanen pels canvis que darrerament s'han produït en la relació entre grups d'interessos i govern o que, simplement, qüestionen la posició de l'estat davant d'altres actors. Aquest fet es pot considerar com una contribució del conegut i recurrent debat sobre la vigència del neocorporativisme, com a modalitat d'intermediació d'interessos, entre governants i governats, en les democràcies liberals actuals.¹

Aquest debat ha tingut unes repercussions teòriques i metodològiques importants en l'àmbit de la ciència política i d'altres ciències socials. Des d'un punt de vista teòric, ha portat a qüestionar la «centralitat» de l'estat (o de les institucions que representa) com a agent de governabilitat;² des d'un punt de vista metodològic, ha portat a contrastar la utilitat dels estudis de cas en la construcció de teories d'abast mitjà o gran (Lowi, 1964; Lijphart, 1971; Eckstein, 1979).

Volem expressar, des d'ara, que aquest debat també ha influït sobre el plantejament teòric i metodològic d'aquest treball de recerca. La forma d'aproximar-nos al debat depèn però, en darrera instància, dels llocs comuns d'interès que hi trobem. En el nostre cas, aquests llocs comuns ens porten a reflexionar sobre les nocions d'interès i d'intermediació d'interessos.

En concret, respecte de l'esmentat debat, considerem que no solament és rellevant estudiar la correlació de forces entre els actors que participen en la intermediació d'interessos, sinó que també ho és estudiar la capacitat per part dels actors de (re)definir llurs interessos al llarg de l'esmentat procés.

Així, quan estudiem la correlació de forces entre uns actors que interactuen

1. Seria llarg aquí enunciar els autors que s'han preocupat, en general, per aquest debat. Ens remetem a un article de SANZ (1994) on es fa una síntesi de la seva evolució.

2. Cal advertir que aquest debat no es limita a l'àmbit acadèmic sinó que ha transcendit a l'opinió pública a través dels mitjans de comunicació i d'idees «paraigua» com la manca d'autonomia del poder polític o l'«economització» de la política.

per intermediar uns interessos, plantejem que la capacitat recíproca de (re)definir llurs interessos esdevé un recurs essencial d'aquests actors que condiciona —independentment d'altres recursos (organitzatius, financers, legals, etc.)— llur posició relativa de força, i per tant, la situació de «partida».³

En la mesura que la (re)definició recíproca dels interessos en joc s'exerceix durant els processos d'intermediació, la correlació de forces entre els actors esdevé una variable (del procés d'intermediació) i no una dada fixa (prèvia o independent del procés d'intermediació). Per tant, l'interès a copsar la capacitat d'alguns actors, de (re)definir no solament llurs interessos sinó també els dels altres actors, es deriva de la possibilitat de mantenir com a variables, i no com a dades estàtiques (constants), les condicions d'accés i les correlacions de força dels actors, prèvies al procés d'intermediació. Aquest plantejament té unes conseqüències teòriques i metodològiques.

Des d'un punt de vista teòric ens porta a relativitzar la importància de les condicions de partida en els processos d'intermediació d'interessos, i per tant, a relativitzar, també, els termes controvertits sobre els quals es fonamenta sovint el debat: pluralisme *versus* neocorporativisme.

Com veurem més endavant, des d'un punt de vista metodològic el plantejament exposat només és consistent si el nostre objecte d'estudi pretén analitzar uns processos d'intermediació d'abast mitjà («meso») i si aquest objecte d'estudi s'interpreta en la seva dimensió dinàmica.

Acabem d'enunciar una preocupació analítica derivada del debat sobre les formes o modalitats d'intermediar interessos entre els actors; és el moment de precisar on ens porta això, en un terreny més prescriptiu i normatiu. Així, avançem que la capacitat de (re)definir uns interessos, per part dels actors, és per a nosaltres rellevant, no solament perquè pot alterar l'*statu quo ante* d'aquests actors al llarg dels processos d'intermediació, sinó perquè pot posar també en dubte algunes idees preconcebudes respecte de la dialèctica «interessos particulars / interès general».

Concretament, la nostra hipòtesi analítica aniria a l'encontre d'una altra hipòtesi més prescriptiva que recolliria l'opinió segons la qual la concepció de l'interès general està canviant (Crozier, 1995), i més concretament, l'observació segons la qual sembla cada vegada menys operatiu contraposar els interessos particulars a l'interès general en analitzar les accions dels actors privats cap a l'administració i a l'inrevés (Mény, 1990; Molins, 1993).⁴

3. Així, per exemple, ens demanàrem si només són els recursos organitzatius, financers, humans, els que condicionen la correlació de forces entre sindicats i patronals, o caldria també tenir en compte la capacitat recíproca de (re)definir llurs interessos.

4. Avançem que aquestes hipòtesis s'avenen també amb la tesi d'una administració com a instrument d'un «estat propulsiu» (ASHFORD, 1986). MORAND (1991) defineix l'«estat propulsiu», no com un

Argumentarem aquestes hipòtesis i n'explicitarem llurs conseqüències analítiques i prescriptives —tant des de l'àmbit de la teoria de l'acció col·lectiva (grups d'interès) com des del de l'anàlisi de les polítiques públiques— en el capítol dedicat als aspectes teòrics i metodològics de la recerca.⁵

Ara, però, abordarem els objectius de la recerca, explicitant l'operativitat de la tesi segons la qual la capacitat dels actors públics i privats de (re)definir recíprocament uns interessos a intermediar posa en evidència, més enllà de les condicions d'accés d'aquests actors, la inoperativitat de contraposar interessos particulars a interès general.

OBJECTE DE LA RECERCA

L'objecte d'aquesta recerca és, per tant, oferir un marc teòric i empíric per analitzar uns processos d'intermediació d'interessos que sostinguin la tesi anterior.

Per a aquest propòsit, hem considerat especialment «oportunes» les polítiques anomenades «mediambientals» i comunament interpretades com a expressions d'un «interès general». Aquesta «oportunitat» ha estat motivada per la constatació d'una participació creixent del sector empresarial en els problemes derivats del medi ambient, l'interès dels quals és, presumiblement, conflictiu amb l'interès dels empresaris.

La constatació anterior ens ha fet partir de la hipòtesi que la influència, notable i rellevant, de participació dels empresaris en la formulació, elaboració i implementació d'algunes polítiques mediambientals és un indicador de la seva capacitat de (re)definir, no solament llurs interessos particulars —assumint, per exemple, uns valors mediambientals com a distinció corporativa o com a instruments de màrqueting—, sinó també els interessos «mediambientals» —comunament interpretats com a «generals» i teòricament representats per l'administració— circumscriuint-los a l'àmbit del mercat.

Com a escenaris d'intermediació d'interessos, i per tant com a objecte d'estudi, les polítiques de medi ambient podien convenir a la nostra tesi per les següents raons:

estat que gestiona directament les diferències socials, sinó com un estat que ho fa actuant sobre la societat civil per tal d'influenciar-la i d'orientar-la en direccions que potser no hauria pres sota l'imperi de les regles que governen les relacions interindividuals.

5. Avancem, però, que la interpretació dinàmica i subsistèmica (nivell «meso») dels processos d'intermediació que analitzarem ens permet un plantejament *politics/policies determines policies/politics* en termes no exclusius.

Perquè es tracta de polítiques públiques que, en una democràcia liberal amb economia de mercat, plantegen una dialèctica «global/sectorial»: l'atribució, forçosament arbitrària, d'unes responsabilitats adquirides en el procés de desenvolupament econòmic.⁶ Aquesta atribució de responsabilitats comporta una coresponsabilitat social entre l'administració i el sector empresarial que es fonamenta i justifica a través d'unes estructures d'intermediació d'interessos més o menys estables.⁷

Aquestes estructures d'intermediació impossibiliten, al nostre parer, una contraposició entre interessos particulars i interès general perquè plantegen les següents (sub)dialèctiques:

1. Una (sub)dialèctica «públic-privat»: les polítiques mediambientals, inspirades cada vegada més en el principi del «qui contamina, paga», es proposen internalitzar els costos de la utilització i de la degradació dels recursos ambientals. Aquesta internalització, en el nostre context polític i econòmic, es basa cada vegada menys en una apropiació o distribució de rendes (des del sector privat cap al sector públic) i cada vegada més en una redistribució de rendes per a reassignar, segons les lleis del mercat, uns recursos (el cost de la reparació dels danys ambientals repercuteix sobre els consumidors, a través dels preus de venda dels productes).

Hem constatat que en l'orientació de la política mediambiental cap a una reassignació de recursos a través del mercat, la influència dels empresaris és decisiva.

Aquesta reassignació de recursos (i redistribució de rendes), malgrat ser regida per les lleis del mercat, en cap cas obeeix a una «mà invisible», sinó a l'organització i mobilització d'uns interessos sectorials i privats a través d'alguns actors que han esdevingut especialment «centrals».⁸

6. No és un objectiu d'aquesta recerca fer un paral·lelisme entre les formes de redistribució econòmica que comporten les polítiques públiques del *welfare state* i les que es deriven de la gestió del medi ambient. El propòsit és tanmateix engrescador en la mesura que ambdós fenòmens es sobreposen en un moment en què no és clar si és la idea d'estat del benestar o la seva operativització la que està en crisi. Malgrat la poca envergadura quantitativa que pugui representar la redistribució a efectes mediambientals, aquesta es pot considerar, per la seva novetat, com un petit laboratori experimental per als gestors del *welfare state*. Darrere la hipòtesi d'una administració propulsora hi ha implícita també la idea de «crisi de governabilitat», que OFFE (1981) atribueix a una contradicció del capitalisme que es manifesta plenament en el marc de l'estat del benestar. La tàctica propulsora de l'estat pot interpretar-se com un intent d'ajudar el capitalisme a autoregular el sistema econòmic sense que això comporti greus disfuncions en el sistema de legitimació.

7. En la tasca de coresponsabilització social que comporta la gestió mediambiental ens atreviríem a dir que l'estratègia «propulsora» de l'administració esdevé paradigmàtica: la creació de mercats artificials n'és un exemple ben conegut. El paper atorgat als empresaris en l'estratègia propulsiva de l'administració és, com s'intentarà mostrar al llarg del llibre, molt important.

8. Més endavant definirem la noció de «centralitat» aplicada als actors privats. Aquí només diem que es tracta d'actors amb capacitat de gestió sobre uns interessos sectorials.

La participació d'aquests actors és per tant rellevant, en la mesura que condiciona les bases d'un debat sobre el *com* s'han de reassignar (o redistribuir) uns recursos intersectorials: *quan* es reassigna i *qui* reassigna (ambdues qüestions, relacionades amb els instruments econòmics del mercat); *quant* es reassigna (qüestió relacionada amb els instruments del mercat per a avaluar l'impacte ambiental dels productes i de les activitats). Es tracta, per tant, d'un debat que comporta uns processos d'intermediació d'interessos que, al nostre entendre, no poden partir d'una contraposició interès general i públic / interessos particulars i privats.⁹

Ara bé, fixem-nos que des d'un punt de vista polític aquesta participació privada esdevé especialment rellevant en la mesura que afecta un debat que es planteja, a efectes públics, en termes d'interès general.

Aquesta observació ens porta a plantejar una segona (sub)dialèctica inherent a les polítiques mediambientals:

2. Les polítiques mediambientals també incorporen una (sub)dialèctica «regulació/legitimació»: com a reguladores d'una tasca de coresponsabilització social, les polítiques mediambientals tenen una funció legitimadora per a l'administració. Ara bé, si tenim en compte la primera (sub)dialèctica, aquesta funció legitimadora s'explicaria cada vegada menys per la capacitat pública de regular la internalització d'uns costos mediambientals —en la mesura que aquesta internalització es basa cada vegada més en la reassignació de recursos via mercat— i cada cop més per la capacitat privada de legitimar l'esmentada reassignació de recursos.

Així, arribem a una observació, certament incòmoda per a algunes preconcepcions, segons la qual els consumidors (ciutadans) legitimarien els productes o les activitats de determinats agents econòmics, i la legitimitat d'aquests agents nodriria la legitimitat pública atribuïda a l'administració.¹⁰ Aquesta seria, evidentment, una raó més per a contrastar la hipòtesi segons la qual no és operatiu contraposar interès general i interessos particulars.

L'esmentada raó és analítica però també prescriptiva i normativa: evidentment no és el mateix que els ciutadans —i també consumidors— legitimin directament l'administració, que no que ho facin com a consumidors i no com a ciutadans.

9. La mateixa creació d'un mercat artificial per internalitzar (via mercat) unes externalitats, encara que fos una iniciativa pública, hauria de tenir en compte que l'«adulteració» es fixarà segons un acord entre els productors i els consumidors d'externalitats!

10. Aquesta observació és compatible amb la tesi d'una administració «propulsiva i/o incitadora». En efecte, si l'estratègia propulsiva i/o incitadora de l'estat consistís a gestionar les diferències socials mitjançant la influència indirecta sobre la societat civil i no pas mitjançant una gestió directa d'aquestes diferències, quin sentit tindria llavors, com a font de legitimació, un interès general que transcendeix els interessos particulars?

dans a través de determinats sectors privats,¹¹ sobretot si tenim en compte que la majoria de ciutadans (consumidors) ho ignoren.¹²

En el nostre cas, l'estudi de les fonts de legitimació de l'acció pública, a través dels processos d'intermediació d'interessos que hi són inherents, és especialment pertinent si tenim en compte que alguns actors compten amb el valuós recurs de poder (re)definir recíprocament els interessos en joc; a aquest recurs l'anomenarem centralitat i no té per què ser exclusiu, justament, dels actors públics. Vegem-ho.

Com a reguladores dels processos productius, les polítiques mediambientals interactuen amb altres polítiques públiques (especialment, amb les polítiques industrials) i tenen per tant un caràcter transversal que pot superar àmpliament l'abast legitimador que les originava.¹³ Aquesta circumstància explicaria la capacitat d'alguns actors per a utilitzar algunes polítiques mediambientals com a instruments d'autoregulació industrial.

Això ens porta a observar que una distinció substantiva entre polítiques industrials i mediambientals podria ser gratuïta en termes d'outputs però, si més no, no ho seria en termes d'inputs, a causa de la asimetria que es pot donar en l'esmentada capacitat de redefinició dels interessos.¹⁴

Així, l'estabilitat de determinades estructures d'intermediació d'interessos s'explicaria per la possibilitat que tenen els actors públics de recuperar centralitat (la pèrdua es derivaria dels conflictes d'interessos inherents a la regulació) intercanviant recursos amb actors privats que adquireixen centralitat en la gestió privada dels interessos.¹⁵

En definitiva, hem considerat que la política mediambiental com a *policy area* oferia un marc empíric especialment interessant per a estudiar les transferències de legitimitat derivades d'intercanviar recursos entre actors que defineixen llur centralitat en termes recíprocs.

11. Per a una visió comparada de les relacions entre l'Administració i les persones, vegeu AMORÓS, BRUGUÉ, GOMÀ, 1994.

12. No és el mateix, òbviament, perquè les multinacionals, les consultories mediambientals o els directors de «màrqueting verd» ni es voten ni representen ciutadans (consumidors).

13. Aquesta circumstància té una clara incidència en l'organització dels interessos empresarials i en l'estratègia d'actuació dels empresaris: per influir sobre una política de medi ambient, una estratègia empresarial basada en un criteri cost/benefici es veurà condicionada, necessàriament, per una distinció entre els aspectes reguladors de la política mediambiental (favorables o desfavorables, però que poden transcendir àmpliament l'àmbit inicial de la política en qüestió) i els aspectes legitimadors (que no tenen per què transcendir-lo).

14. Com veurem en abordar el marc interpretatiu, LANGE i REGINI (1989) apliquen un esquema input/output per classificar les diferents modalitats de *policy making* que es deriven de l'activitat reguladora.

15. No podem deixar d'advertir el símil «ecosistèmic» que incorpora aquesta consideració.

Tanmateix, per fer operativa una anàlisi reflexiva dels processos d'intermediació, sobretot si ho fem en termes dinàmics i comparatius, ens veiem obligats a restringir el marc empíric a una política concreta.

Per què la gestió dels residus sòlids urbans? Respondrem a aquesta pregunta amb una consideració, «El tractament de la problemàtica dels residus hauria de ser considerada també pel seu gran poder didàctic, ja que afecta i obliga tota l'escala social, sense que ningú se'n pugui considerar exclòs» (Doñate, 1993, p. 127), i una puntualització, l'impacte intersectorial de la gestió dels residus (en el nostre cas, urbans) ha comportat una activitat frenètica d'organització i mobilització d'interessos en la qual han destacat alguns actors.

Per fer operatius els nostres propòsits hem estructurat la recerca en dues parts, de la manera següent:

En la primera part («Actors, interessos i intermediació d'interessos») partim de la presentació d'algunes dimensions de la temàtica (*issue*) mediambiental que assumim (capítol preliminar) per a abordar després el marc interpretatiu (aspectes teòrics i metodològics) de l'estudi de cas.

En la segona part abordem empíricament l'objecte d'estudi d'aquesta recerca («La gestió dels residus sòlids urbans a la Unió Europea com a exemple d'intermediació d'interessos entre el sector públic i els empresaris»), a través d'un estudi de cas («La influència dels empresaris en la gestió dels RSU a través de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i d'embalatges (PVREE)») que ofereix uns escenaris d'intermediació d'interessos per a contrastar empíricament les hipòtesis teòriques que sostenim.

PRIMERA PART

ACTORS, INTERESSOS I INTERMEDIACIÓ
D'INTERESSOS

I. PRELIMINAR

DIMENSIONS DE LA TEMÀTICA MEDIAMBIENTAL

[...] Sans une révolution de la pensée, l'importance de la pensée écologique ne pourra être pleinement comprise, parce que la pensée écologique est en même temps une pensée écologisée. Tous les phénomènes qui apparaissent simplement comme indépendants et sans connexions doivent désormais être considérés non seulement comme indépendants et autonomes, mais aussi comme dépendants et connexes à tous les autres phénomènes qui les entourent. [...] Tous les phénomènes sociaux se produisent à la confluence de trois pôles: le pôle auto-organisateur de la société qui met l'accent sur le rôle noyau des organisations centralisées (à commencer par l'Etat), le pôle écologique de l'environnement social, ponctué d'interactions spontanées, et le pôle des individus et des groupes qui se frayent un chemin à travers ces deux types de réalité, entre l'eco-organisation et l'auto-organisation de la société.

Edgar MORIN

En aquesta secció preliminar presentarem algunes dimensions de la temàtica mediambiental. El nostre propòsit és únicament mostrar que aquestes dimensions poden explicar la diversitat d'interessos que existeix al voltant d'aquesta temàtica (*issue*).

1. LA DIMENSIÓ IDEOLÒGICA I EPISTEMOLÒGICA

1.1. EL DEBAT SOBRE LES BASES IDEOLÒGIQUES I EPISTEMOLÒGIQUES D'AQUESTA TEMÀTICA

Considerem que el debat sobre les bases ideològiques i epistemològiques de la temàtica mediambiental es conforma als següents termes: com podem posar en relació l'ecologia com a ciència, l'ecologia com a moviment i l'ecologia com a pensament social? Són fenòmens independents i que, per tant, s'han de tractar per separat o, al contrari, l'ecologia com a fenomen global els hauria d'integrar?

Es tracta d'un debat inconclusiu a causa de la dificultat de posar en relació els fenòmens esmentats, i aquesta dificultat prové, al nostre entendre:

- a) del decalatge cronològic de llur aparició;
- b) de la incertesa sobre les bases epistemològiques a tenir en compte.

1.1.1. EL DECATATGE ENTRE L'APARICIÓ DE L'ECOLOGIA COM A CIÈNCIA, COM A MOVIMENT I COM A PENSAMENT SOCIAL

L'ecologia com a disciplina científica s'inicia al darrer segle sota l'impuls del desenvolupament de les ciències naturals amb científics com Lamarck (1744-1829, naturalista francès), Lyell (1797-1875, geòleg escocès), Darwin (1809-1882, naturalista anglès).¹⁶ És però el naturalista alemany Haeckel (1834-1919) qui dona el nom d'ecologia a una branca de la biologia i la defineix en els termes següents: l'ecologia és «la suma de totes les relacions amicals o antagòniques d'un animal o

16. Per a una introducció breu però precisa als conceptes de l'ecologia vegeu KORMONDY (1976).

d'una planta amb el seu medi orgànic o inorgànic, compresos els altres éssers vius, el conjunt de totes les relacions complexes considerades per Darwin com les condicions de la lluita per la vida» (Kormondy, 1973).

Pel que fa a l'àmbit del pensament social a Occident, és evidentment més difícil situar l'origen d'un corrent de pensament «ecologitzant».¹⁷ Cal assenyalar però que mentre que a l'Europa continental el culte a la natura es fa des d'una visió antropocèntrica —fruit d'una llarga tradició humanista i racionalista—, en els països anglosaxons arrela un naturalisme *tout court* que, pragmàticament, es manifesta amb la creació de les primeres associacions per a la defensa de la natura.¹⁸ Però aquest naturalisme de tradició anglosaxona transcendeix l'àmbit estrictament científic i literari amb l'aparició d'un nou corrent de pensament social: el darwinisme social. El filòsof anglès Spencer (1820-1903), amb el concepte d'organisme aplicat a la societat, inicia i desenvolupa el corrent de pensament evolucionista d'inspiració també biològica (organicisme).

En el primer terç del segle xx, amb la influència del darwinisme social i sota el pretext d'un científisme social, es justificarà la idea de selecció natural dins la societat fins a posar-la en pràctica amb conseqüències tràgiques. En el segon terç de segle, sota la influència del neodarwinisme científic, es desenvolupa la sociobiologia. La influència del biològisme com a paradigma en les ciències socials ha estat evidentment denunciada pels ecologistes, els quals han diferenciat ecologisme i biològisme.¹⁹

Continuant en el camp de les ciències socials, i ara ja en la segona meitat de segle, trobem corrents de pensament ecologitzant en economistes com Boulding (1976, 1993) als EUA, Lipietz a França o Martínez Alier (1984, 1992) i Barceló (1981) a Catalunya.²⁰ Dins d'aquest corrent ecologitzant hi ha conceptes que s'utilitzen en contextos ideològics diferents —des d'una posició més o menys con-

17. Alguns autors situen aquest origen a finals del segle xviii en l'obra de Rousseau (1712-1778), el qual, amb *Julie ou la Nouvelle Héloïse*, es desmarca clarament del racionalisme predominant. A principis del segle xix el romanticisme europeu, amb autors com Hölderlin (1770-1843), replanteja la relació home/natura, mentre que a Amèrica del Nord autors com Thoreau (1817-1862) o Withman (1819-1892) —influits pel naturalisme científic— expressen el desig d'un retorn a un estat de la natura mític que hom anomena naturalisme poètic.

18. Aquest fenomen es manté constant i explica les diferències actuals entre un ecologisme culturalista i un ecologisme naturalista (*deep ecology*).

19. Aquestes aproximacions cauen sovint en la fal·làcia naturalista que consisteix a plantejar que el que és bo per a la natura també ho és per a l'ésser humà, quan, en realitat, és l'home qui fixa la qualitat de bo o dolent. Aquesta fal·làcia té una gran transcendència en la temàtica mediambiental i és subjacent al debat sobre la gestió del medi ambient: gestió del medi ambient per al medi ambient o gestió del medi ambient per a l'home?

20. No hem parlat dels economistes clàssics Ricardo i Malthus ja que les seves observacions i lleis no constituïen en elles mateixes un corrent de pensament social, encara que després hagin estat recollides (malthusianisme social) i interpretades (des del corrent marxista) com a tals.

servadora i conservacionista fins a una posició neomarxista. En d'altres casos aquest corrent ecològitzant inspira una crítica social, que va més enllà de l'àmbit estrictament econòmic, que hom anomena recentment ecologia política. En el camp de la sociologia, Morin (1990) desenvolupa un corrent de pensament que es fonamenta en el concepte d'ecosistema.

L'aparició i el desenvolupament de l'ecologia política i social impulsa aquest corrent de pensament ecològitzant a cristal·litzar políticament.

L'ecologisme com a moviment polític no apareix, en efecte, fins ben entrada la segona meitat del segle XX.²¹ No és fins als anys setanta que, en el context de les democràcies representatives de tipus liberal,²² apareixen les primeres manifestacions polítiques de l'ecologisme.²³

Segons Sainteny (1991), l'ecologia política es mobilitza de tres formes a Europa en els anys setanta i vuitanta:

1) En un primer grup de països, partits socialistes petits integren la temàtica mediambiental i esdevenen partits quasiecològistes (Partit Socialista a Dinamarca, Partit Socialista Pacifista i Partit Radical als Països Baixos, Partit Radical a Itàlia).

2) En un segon grup de països, són els partits liberals i agraristes els que integren la temàtica ecològica (Partit del Centre a Suècia, Democràcia 66 als Països Baixos i Venstre a Noruega).

3) En un darrer grup de països es formen nous partits entorn de la temàtica ecològica, ja sigui des de posicions conservadores (ODP a la RFA i VGO a Àustria) o des de posicions d'esquerra (Die Grünen a la RFA, Les Verts a França, Alternativa Verda a Catalunya).

1.1.2. LA INCERTESA SOBRE LES BASES EPISTEMOLÒGIQUES A TENIR EN COMPTE

Quant a les bases epistemològiques que afecten la relació entre l'ecologia com a ciència, com a moviment polític i com a corrent de pensament, només direm que el debat sobre la delimitació entre les ciències naturals i les ciències humanes afecta els termes de l'esmentada relació. En efecte, d'una banda, l'ecolo-

21. Cal tenir en compte, però, que durant el segle XIX —com a resultat d'un procés intens d'industrialització— comencen a fer-se públiques les reivindicacions dels consumidors i d'alguns intel·lectuals reclamant un medi ambient més salubre: ens referim als moviments de consumidors i d'usuaris i a les reivindicacions dels higienistes.

22. No tractarem aquí la recent formació de partits ecologistes a l'Europa de l'Est amb la introducció del multipartidisme ni l'aparició de moviments com l'*ecoglasnost* a Bulgària.

23. És el 1972, amb el nom de Values Party, que es crea a Nova Zelanda el primer partit ecologista.

gisme com a pensament reivindica una separació menys rígida de les ciències que desemmascari l'innocent neutralitat de les ciències pures, i, de l'altra, com hem vist, es preocupa de distingir el biològisme de l'ecològisme.

Són significatives les declaracions d'un dels signants de la crida de Heidelberg:

Remarcareu —i és intencionat— que la crida de Heidelberg no pronuncia la paraula *ecologia*. No ens agrada a nosaltres, altres científics, que s'hagi capgirat el significat d'aquesta paraula. [...] Vivim en una societat que ha esdevingut paradoxal. Mentre el món està molt més impregnat de ciència del que es pensa, els nostres decisors són, des d'una perspectiva científica, uns analfabets. Això és molt greu i relativament recent.²⁴

1.2. UNA ÚNICA DEFINICIÓ DEL MEDI AMBIENT?

La inconclusió i la incertesa de les bases del debat anterior tenen unes conseqüències en la definició de l'objecte de debat i de gestió: el medi ambient. En aquest apartat posarem de manifest la controvèrsia entre dues aproximacions a la definició del medi ambient:

- a) una definició del medi ambient que inclou l'home;
- b) una definició que l'exclou.

1.2.1. L'HOMME FORMA PART DEL MEDI AMBIENT (OBJECTE DE GESTIÓ)

Aquesta aproximació ha suscitat una polèmica important entorn de la *deep ecology* i del debat sobre l'antropocentrisme, el biocentrisme i els drets humans.²⁵ Considerem que aquest debat es fonamenta en la qüestió següent: és possible trobar una justificació raonable a la presa de consciència de la gestió del medi

24. A la vetlla de la cimera de Rio, 245 personalitats de la comunitat científica han volgut alertar l'opinió pública signant el que ha esdevingut la crida de Heidelberg. Aquest document qualifica l'ecològisme de nova ideologia irracional que s'oposa al progrés científic i industrial. Aquesta declaració és d'André Lichnerowicz en una entrevista realitzada per la revista *Géopolitique*, núm. 40.

25. Com a exemple d'enfocament molt «radical» trobem la *deep ecology*, que se situaria, dins de la tipologia esmentada, com a gestió del medi ambient per al medi ambient amb la inclusió de l'home. El seu principi és el següent: «La prosperitat de la vida humana i de les cultures és compatible amb una disminució substancial de la població. La prosperitat de la vida no humana requereix aquesta disminució» (Arne Naess, fundador noruec d'aquest moviment).

ambient que no sigui en el referent temporal, en la història? En la mesura que l'home s'integra en el medi ambient es poden plantejar dos escenaris hipotètics i confrontats: el biocentrisme (igualitarisme biocèntric) i l'antropocentrisme (dependència antropocèntrica).

Pel que fa a l'igualitarisme biocèntric, representat per la *deep ecology*, fa de la natura un model a seguir, «allò que és bo per a la natura és bo per a l'home», i es distingeix de l'ecologia com a ciència justament per aquest vessant normatiu. Aquest vessant normatiu és el que entra en conflicte amb els drets humans: cada espècie disposaria d'un dret a l'existència equivalent. Per als defensors de la *deep ecology*, la «conservació dels drets naturals i imprescindibles de l'home» (article 2 de la *Declaració dels drets de l'home i del ciutadà*) no podria ser «La finalitat de tota associació política».

Pel que fa a l'enfocament de la dependència antropocèntrica segons la qual «allò que és bo per a l'home és bo per a la natura», podem dir que s'inspira en la tradició judeocristiana, aplicat a un esquema en què l'home s'integra en la natura. Les seves conseqüències podrien ser igualment dramàtiques per a la humanitat. Algunes derivacions d'aquest enfocament han cristal·litzat en aberracions com el nazisme.

Tant un enfocament com l'altre posen en dubte el model de relació home/natura respecte a un sol objecte i amb això transgredeixen, al nostre entendre, la limitació al referent temporal: en integrar-se en la natura, l'home perdria la seva consciència històrica com a tal.

En qualsevol cas, considerem que la irracionalitat dels dos enfocaments prové del fet que es fonamenten en l'esmentada fal·làcia naturalista: considerar que allò que és bo per a la natura ho és per a l'home (biocentrisme) o allò que és bo per a l'home ho és per a la natura (antropocentrisme).²⁶

1.2.2. L'HOME NO FORMA PART DE L'OBJECTE DE GESTIÓ

Independentment de la sensibilitat envers la natura, aquest enfocament situa l'home com a observador, i per tant li atorga tota la seva consciència històrica. Aquesta visió antropocèntrica inspirada en la tradició judeocristiana ha estat predominant en les cultures occidentals des de l'edat mitjana fins fa ben poc, ara bé, el fet que l'home no es consideri una espècie més ha permès justament que avui es replantegi la seva relació amb la resta de les espècies.

26. Més enllà de les conseqüències normatives, aquests dos enfocaments presenten alguns problemes de consistència: qui defensa o promou un «interès general (biocèntric!)»; qui decideix quin és el lloc que ocupa l'home en la natura; les polítiques de medi ambient passarien a ser polítiques socials o a l'inrevés?

Considerem que si l'home vol trobar alguna raó objectiva en la presa de consciència del medi ambient, segurament l'haurà d'anar a buscar amb la seva mirada retrospectiva; ja que és el referent temporal l'única justificació possible de la seva existència, i per tant, de la seva relació amb allò que l'envolta. Per això, pensem que la definició del medi ambient que exclou l'home com a objecte és l'única que permet enfocar i plantejar la gestió del medi ambient en termes «sensats».²⁷

El propòsit d'aquest apartat no ha estat donar el nostre punt de vista, sinó, a través d'aquest, posar de manifest la important dimensió normativa que comporta la definició del medi ambient.²⁸

27. En qualsevol cas, el fet de no disposar d'escenaris paral·lels, i per tant, de referents espacials, dóna un marge d'incertesa a la definició de l'objecte. En aquest sentit, l'economista BOULDING (1976) considera que «la cosa més preocupant pel que fa a la terra és que no sembla haver-hi cap mitjà per a impedir que esdevingui un sol món».

28. Aquesta qüestió és rellevant si tenim en compte que la definició dels problemes «mediambientals» depèn de la correlació de forces entre sectors socials que pugnen per configurar una imatge social d'aquests problemes.

2. LA DIMENSIÓ ECONÒMICA

2.1. UN OBJECTIU: EL DESENVOLUPAMENT DURABLE

Aquest objectiu —que posa l'èmfasi en el concepte de desenvolupament confrontat al de creixement i en l'atribut de durable, entès com quelcom de sostenible al llarg del temps— s'ha començat a utilitzar recentment. Malgrat els seus orígens llunyans, l'expressió «desenvolupament durable» reapareix amb l'informe Brundtland de la Comissió Mundial sobre Medi Ambient i Desenvolupament (ONU-PNUD, 1987),²⁹ document oficial de referència sobre aquest principi.

L'informe Brundtland defineix el desenvolupament durable en els termes següents:

El desenvolupament durable no és un estat d'equilibri,³⁰ sinó, més aviat, un procés de canvi, en el qual l'explotació dels recursos, l'opció de les inversions, l'orientació del desenvolupament tecnològic així com el canvi institucional estan determinats per les necessitats tant actuals com futures.

29. La idea de l'existència d'uns límits naturals del creixement econòmic ja apareix en els economistes clàssics com Malthus o Ricardo, que, d'entre els factors de producció, diferenciaven els recursos naturals (la terra) del capital —bé reproducible mitjançant el treball— i del treball. Aquesta consideració perdura fins al període neoclàssic amb Marshall, però amb l'anàlisi marginalista, la terra o els recursos naturals desapareixen definitivament com a factor de producció amb característiques pròpies i s'integren en el capital. Cal esperar fins al 1972, quan, en el marc dels debats del Club de Roma, D. Meadows remarca el paper específic dels recursos no renovables en el creixement econòmic.

30. Vegeu la decisió 88/57 del Programa de les Nacions Unides: «Rapport de la commission mondiale pour l'environnement et le développement et étude de perspectives en matière d'environnement jusqu'en l'an 2000 et au-delà.»

2.1.1. DESENVOLUPAMENT *VERSUS* CREIXEMENT

El creixement econòmic fa referència a l'increment de la renda en un territori durant un temps determinat,³¹ com un fenomen unidimensional que s'expressa, per tant, mitjançant una sola variable o les seves transformacions (renda *per capita*, producte interior brut, producte nacional...).

El concepte de desenvolupament econòmic fa referència també a la variació de magnituds, però no d'una forma unidimensional, sinó expressant-se a través de diferents variables (taxa d'escolarització, metges per habitant, renda *per capita*, taxa de morbiditat) o d'indicadors que les posen en relació (nivell de vida, índex de satisfacció material...). És important remarcar que, en expressar-se en variables no homogènies, el desenvolupament econòmic esdevé difícil de quantificar i de comparar.

El concepte de desenvolupament ha estat sovint utilitzat pels economistes com a complement del concepte de creixement o per estudiar períodes llargs (desenvolupament del capitalisme, desenvolupament dels països del Tercer Món...). En incloure altres elements a més del creixement econòmic, el desenvolupament no es pot concebre com un estat estacionari d'equilibri o de desequilibri, sinó com un procés de canvi que explicaria la dinàmica dels sistemes econòmics.

2.1.2. EL DESENVOLUPAMENT DURABLE O SOSTENIBLE

Quant a l'atribut *durable*, aquest fa referència a la possibilitat que el desenvolupament pugui assegurar —a través de la seva dinàmica— la reproducció i el manteniment dels sistemes econòmics al llarg del temps.

En conseqüència, el principi de desenvolupament durable posa en relació dos elements: la idea de solidaritat intergeneracional i el fenomen de les externalitats.³²

El fenomen de les externalitats ha estat estudiat pels economistes i fa referència als costos externs al procés de producció. En la majoria de casos, aquests costos externs no es fan repercutir en el cicle productiu (estructura de costos), tot i que tenen una incidència —a través de l'entorn— en la societat

31. El concepte de creixement —com a funció lineal o no lineal, com a producte d'uns inputs— ha estat aplicat en el camp de l'economia per descriure les variacions quantitatives d'algunes magnituds (renda, despesa, dèficit, atur...).

32. Segons l'informe Brundtland, la durabilitat ha de respondre «a les necessitats del present sense comprometre la capacitat de les generacions futures de respondre a les seves».

(sorolls, fums, deslocalització, malalties laborals, esgotament de recursos...)³³

Són els instruments redistributius de l'administració els que s'encarreguen d'assumir i de repartir els costos d'aquestes externalitats.³⁴ Aquesta forma d'actuar, pròpia de l'era fordista, comença però a qüestionar-se en la mesura que les externalitats esdevenen molt costoses i les polítiques fiscals perden efectivitat.³⁵ L'autonomia del procés productiu i la incapacitat per part de l'administració de gestionar el cost de les externalitats fan que aquestes ja no solament es considerin externes a l'esfera productiva sinó també externes a la societat.

Aquesta dilució de les responsabilitats implica un desplaçament temporal en la seva assumpció, i es produeix la paradoxa que són els futurs decisors els que assumeixen les responsabilitats actuals. És en aquest context que es desenvolupa la idea de solidaritat intergeneracional com a crítica d'aquest procés creixent d'externalització; aquesta idea expressa la voluntat que les bases d'un desenvolupament present (amb les seves externalitats presents) no constitueixin unes limitacions, una «hipoteca» (cost de les externalitats passades), per al desenvolupament futur.³⁶

El desenvolupament durable és un concepte multidimensional que novament transcendeix l'aspecte unidimensional del creixement: el desenvolupament durable o sostenible no es pot reduir a la dimensió monetària de «renda durable o sostenible» obtinguda deduït de la renda nacional un cert nombre de despeses mediambientals.³⁷ El concepte d'externalitat adquireix també una nova dimensió: en un model de desenvolupament durable les externalitats no poden ser considerades només com a resultat del creixement econòmic —la qual cosa facilitaria la seva avaluació— sinó com a producte del desenvolupament.³⁸

33. Aquests costos també s'han anomenat socials. Cal remarcar que no existeix un criteri unànim quant a la composició de les externalitats. Pel que fa als danys mediambientals (impacte mediambiental) existeixen diferents tècniques per a avaluar el cost de les reparacions i/o prevencions (política mediambiental).

34. Mitjançant polítiques fiscals, l'administració assumeix teòricament el cost de les externalitats.

35. Un exemple recent de la incapacitat d'aplicar polítiques fiscals en matèria mediambiental és l'ecotaxa, que en l'àmbit comunitari tindria una funció redistributiva dels costos produïts pels greuges mediambientals. Cal remarcar que l'ecotaxa és rellevant com a instrument homogeneïtzador de les polítiques de medi ambient i com a instrument supranacional, en el sentit que, mitjançant una política redistributiva, són les institucions comunitàries les que assumeixen la gestió dels costos de les reparacions mediambientals.

36. Segons l'informe Brundtland, el desenvolupament serà durable si respon «a les necessitats del present sense comprometre la capacitat de les generacions futures de respondre a les seves».

37. En aquest sentit la literatura econòmica als EUA parla en ocasions de producte interior net com a resultat de sostreure les externalitats al producte interior brut.

38. En aquest context, les externalitats poden ser positives o negatives, i del que es tracta és de minimitzar els costos de les externalitats negatives o maximitzar els beneficis de les externalitats positives.

En conseqüència, un dels instruments principals d'una política de desenvolupament durable és l'assumpció dels costos de les externalitats negatives: l'anomenada internalització dels costos de les externalitats negatives, d'entre elles els danys mediambientals.³⁹ Aquesta qüestió té evidentment una transcendència política ja que planteja una atribució de responsabilitats dels efectes negatius del desenvolupament. És per això que el debat sobre la internalització dels costos dels danys mediambientals i sobre les formes òptimes d'assumir-los es veu fortament influït per la idea de coresponsabilitat.⁴⁰ Aquesta coresponsabilitat condiciona tant l'acció pública com la privada, i una forma de veure-ho és abordant la polèmica sobre un dels mecanismes d'internalització «consagrats»: el principi del contaminador pagador.

2.2. UN PRINCIPI: QUI CONTAMINA, PAGA

Com acabem de veure, el principi de desenvolupament durable posa en relació la idea de solidaritat intergeneracional amb el fenomen de les externalitats negatives, establint les bases per assumir constantment el seu cost i evitar-ne els processos d'externalització.

En termes econòmics, el principi del contaminador pagador es fonamenta en el fet que el preu d'un bé o d'un servei ha d'integrar totalment el cost de producció i el cost dels recursos utilitzats, inclosos els recursos mediambientals (el que abans hem anomenat externalitats negatives - danys mediambientals). Això pot comportar, en termes d'equilibri de mercats, una limitació de l'oferta o un increment dels preus.

Per tant, aquest principi s'inscriu plenament en una visió econòmica de mercat, que comporta entre d'altres conseqüències l'ús públic d'un instrument genuïnament lliurecanvista: la creació de mercats artificials.⁴¹

39. Com remarca ISLA (1990), equivocadament els danys ambientals es denominen sovint costos ambientals quan aquests fan referència als costos dels recursos emprats en les polítiques de control i de reparació d'aquests danys.

40. Així ho varen manifestar molts dels empresaris entrevistats al llarg del treball de camp.

41. DEMBINSKI i SCHÖNENBERGER (1991) observen que quan les externalitats d'un producte esdevenen significatives (costos socials sensiblement superiors als privats), i si el mercat pot reassignar lliurement els recursos, es produeix un excés d'oferta dels productes. Tanmateix, si el mercat no dona senyals d'aquesta sobreproducció són els actors públics els que poden intervenir perquè aquestes externalitats esdevinguin significatives (presa de consciència del deteriorament mediambiental). Una vegada identificades les externalitats, els actors públics poden fer-les internalitzar a llurs productors i consumidors. En aquest sentit destaquen tres vies clàssiques d'internalització:

- l'assignació de drets de propietat;
- sancions i persuasió;

En conseqüència, l'objectiu del principi contaminador pagador és la integració total de la utilització dels recursos mediambientals en l'esfera econòmica mitjançant els senyals dels preus.⁴²

El contaminador (productor o consumidor de les externalitats) hauria de pagar el cost integral dels danys causats per la seva activitat i se l'hauria d'incitar a reduir els danys en la mesura que el cost de la reducció de la contaminació s'iguali al cost dels danys produïts per la contaminació (principi dels rendiments decreixents de contaminar). El problema sorgeix en avaluar els costos de no contaminar; això fa que el contaminador es vegi obligat en molts casos a suportar el cost de la descontaminació.⁴³ En aquest sentit, el principi del contaminador pagador es pot interpretar, per tant, com un instrument del mercat (encara que sigui artificial) que s'oposa a d'altres instruments econòmics.

L'aplicació d'aquest principi té unes conseqüències econòmiques i polítiques que posen en relleu les seves limitacions. El principi del contaminador pagador pot ser considerat com un instrument d'internalització de costos mediambientals mitjançant l'atribució de responsabilitats segons l'autoria.⁴⁴

Aquest principi, malgrat la seva acceptació oficial i internacional, pot ser insuficient perquè només s'aplica a les externalitats quantificables i «atribuïbles», és a dir, en els casos en què els poders públics aconseguixen que els productors i els consumidors de les externalitats es posin d'acord per fixar les noves condicions del mercat.⁴⁵ Per aquesta raó, en un context de lliure mercat, l'aplicació descoordinada d'aquest principi pot produir zones de proteccionisme i distorsions en el mercat. Aquest fet s'explicaria pel caràcter artificial dels mercats creats

— polítiques regulatives;

— instruments econòmics (política fiscal incentivadora o penalitzadora).

Al marge d'aquestes vies clàssiques, existeix un instrument públic l'origen del qual va molt lligat a la temàtica mediambiental: la creació de mercats artificials. La creació d'un mercat artificial serà important en la gestió dels residus, per la qual cosa en parlarem amb més deteniment més endavant. Aquí només direm que aquests mercats es basen en el fet de fixar artificialment el nivell d'oferta, i que les decisions que això comporta són evidentment polítiques. És en el context d'aquest instrument que s'inscriu la polèmica sobre l'eficàcia del principi contaminador pagador.

42. Des d'aquesta òptica econòmica, la utilització gratuïta dels recursos és la principal causa de la degradació mediambiental; en conseqüència, la creació dels mercats artificials i l'ús d'altres instruments de mercat es basen en l'assignació de drets de propietat.

43. L'avaluació d'aquest cost és un procés polític en el qual productors i consumidors s'han de posar d'acord. El debat polític es conforma a la discussió sobre si és el consumidor o el productor qui fixa el nivell artificial d'oferta (amb la consegüent variació de preus) en la creació d'un mercat artificial.

44. Aquesta és una qüestió que planteja molts problemes des de l'àmbit jurídic i que no està, en absolut, resolta, fins i tot en els països on el dret mediambiental està ben implantat. Tindrà una especial rellevància en l'estudi de cas que presentem.

45. Aquesta qüestió es posarà de manifest en l'estudi de cas.

(i per tant, per l'artificialitat dels seus límits), que no se sosté més enllà d'on ha estat creat, a causa de la impossibilitat d'homogeneïtzar una política i una sensibilització mediambiental més enllà de determinats àmbits geogràfics i polítics.

El caràcter incitatiu d'aquest principi entra en contradicció amb altres instruments o, si més no, en fa perdre la seva eficàcia. Ens referim als instruments fiscals.

En l'àmbit internacional, el principi del contaminador pagador obliga a coordinar els instruments de la política mediambiental ja que aquesta pot esdevenir una font de distorsions si, per exemple, alguns països opten per subvencionar les inversions privades (instruments econòmics d'una naturalesa oposada a la creació dels mercats artificials). És evident però que no tots els països gaudeixen del mateix desenvolupament tecnològic en matèria mediambiental i això representa un greu inconvenient a l'hora d'aplicar instruments incitatius. Les limitacions dels instruments incitatius basats en el principi del contaminador pagador es manifesten quotidianament per la pràctica del «dúmping ecològic». En els països en què la reglamentació mediambiental és menys estricta —per les raons que siguin—, l'aplicació del principi contaminador pagador esdevé molt laxa. Aquesta tensió entre instruments incitatius i coactius és present en totes les polítiques anomenades mediambientals o etiquetades com a tals.

3. LA DIMENSIÓ POLÍTICA

L'objectiu d'aquest capítol és mostrar que del pes relatiu que s'atribueix als diferents actors i a llurs instruments (o recursos) se'n deriven diferents formes de gestionar el medi ambient, i per tant, l'activitat humana.⁴⁶

Malgrat les reticències inicials de molts grups ecologistes a participar en una política institucional, a causa de llur rebuig a la democràcia representativa —que consideren una subversió de la democràcia directa—, en els darrers anys l'estratègia política d'aquests grups ha variat substancialment.⁴⁷

Tanmateix, les diferències en els sistemes electorals o en les formes d'accedir els grups a les arenes polítiques dificulten les comparacions pel que fa a l'emergència i intensitat de l'ecologisme com a fenomen polític.⁴⁸ En aquest sentit, l'estudi de les polítiques mediambientals com a expressió de la presa en consideració de la temàtica mediambiental per part dels *policy makers* podria ser un indicador de la influència d'aquests actors.⁴⁹

46. El caràcter preliminar d'aquest capítol no ens permet un estudi aprofundit de les característiques de polítiques mediambientals (que no són l'objecte genèric d'estudi d'aquesta recerca). Volem advertir que la literatura sobre les polítiques mediambientals és cada vegada més abundant; en aquest sentit considerem especialment interessant la compilació de treballs respecte dels instruments de les polítiques mediambientals efectuada per DENTE (1995).

47. L'estratègia dels partits verds en les eleccions legislatives franceses del 1993 o la integració dels verds a Iniciativa per Catalunya serien, sense anar més lluny, exemples d'aquest canvi.

48. Podem afirmar que l'ecologisme és menys present al Regne Unit que a França pel fet de no tenir representació parlamentària? És l'absorció dels verds alemanys per part de la socialdemocràcia un senyal del debilitament ecologista?

49. En el darrer apartat d'aquest capítol es tractarà la pertinència d'anomenar polítiques ecològiques les polítiques públiques que afecten el medi ambient.

3.1. POLÍTICA DE MEDI AMBIENT I GESTIÓ MEDIAMBIENTAL

En aquest apartat ens limitarem a posar en relació les anomenades «polítiques de medi ambient» amb els diferents enfocaments sobre la gestió mediambiental.

Més enllà de les seves dimensions normatives (que ja hem presentat en el primer apartat d'aquest capítol), podem considerar dues grans aproximacions a la gestió del medi ambient:

- a) una gestió a través de l'objecte (el medi ambient);
- b) una gestió a través del subjecte (l'home en relació al medi ambient).

Segons Mermet (1992), l'existència d'aquestes dues grans aproximacions és enganyosa i sorgeix, més aviat, d'un desacord quant a la finalitat de la gestió mediambiental.

3.1.1. LA GESTIÓ A TRAVÉS DE L'OBJECTE

En aquest cas es tracta de protegir, quantificar o classificar l'objecte a gestionar (el medi natural); en el segon es tracta d'estudiar les relacions que es produeixen entre l'home i el medi natural. Per a la primera aproximació l'objecte és la finalitat de la gestió; per a la segona, aquest n'és un pretext.

L'aproximació a través de l'objecte implica un grau de l'elitisme elevat en la presa de decisions, un caràcter tecnocràtic de les polítiques que se'n deriven i sovint una gran dificultat en la fase d'implementació. Aquesta aproximació es fonamenta en la capacitat de fer comprensiu l'objecte a gestionar i de tractar-lo com un tot avaluable i quantificable. La gestió esdevé un problema tècnic i burocràtic; expressions com la de «comptabilitat del medi ambient» escauen a aquest tipus de gestió. Les institucions públiques i els funcionaris esdevenen els administradors dels recursos naturals.

Una primera conseqüència que es deriva d'aquesta aproximació «juridico-positiva» és la formació d'una aliança (*policy community*) entre els juristes i els científics (ecòlegs, biòlegs) que pragmàticament i dogmàticament cristal·litza en un corpus normatiu del tipus «codi del medi ambient».⁵⁰

En aquest cas els instruments coactius de la política de medi ambient tenen un pes relatiu important i comporten l'adopció de mesures institucionals destina-

50. KERCHOVE (1991) ha remarcat que la instrumentalització del dret penal i la conseqüència que això comporta, la codificació, tenen un efecte pervers: el dret s'acaba interpretant de forma simbòlica. Aquesta observació és especialment pertinent en el cas de la temàtica mediambiental.

des a influir directament sobre el comportament dels contaminadors. La regulació dels processos productius, la fixació de límits en l'emissió de contaminants atmosfèrics, els sistemes d'autorització i de zonificació de les activitats contaminants, són exemples d'aquest tipus d'instruments.

També és previsible que la fase de decisió de la formulació de la política mediambiental es produeixi dins d'una comunitat política fortament elitista i integrada per actors que no són, necessàriament, els destinataris directes (la mateixa definició del problema ho impossibilita) de la política en qüestió. Aquesta fase de decisió, un cop fixats els criteris de capacitat i d'eficàcia tecnicocientífica que atorguen legitimitat als decisors, es veu precedida, amb solució de continuïtat, per un procés burocràtic encarregat de fer arribar a bon port la fase d'implementació. Ara bé, en la fase d'implementació, el fet que en el primer cas els destinataris de la política no hagin participat en el procés de decisió fa que unes propostes òptimes des d'un punt de vista tècnic no siguin aplicables, en molts casos, sobre el terreny. Aquest fet posa en relleu que difícilment es poden tractar com a parts dissociables el procés de decisió i el procés d'implementació; les macrodecisions no esdevenen simplement decisions sense les microdecisions.⁵¹

3.1.2. LA GESTIÓ A TRAVÉS DEL SUBJECTE

L'aproximació a través del subjecte es fonamenta en les relacions de poder que s'estableixen entorn de l'objecte a gestionar, ja que considera el medi ambient com un reflex de l'activitat humana. Per tant, la finalitat d'aquest tipus de gestió és conèixer i controlar la relació entre l'home i el medi natural. Essent aquesta relació conflictiva, ja que quan parlem de l'home no ens referim només a l'individu sinó també a la col·lectivitat, difícilment es podrà gestionar de forma dogmàtica. En efecte, aquesta segona aproximació a la gestió mediambiental comporta un altre tipus d'aliança entre els decisors, ara entre els economistes, els politòlegs i els sociòlegs, que a la pràctica intenta establir unes regles del joc més o menys flexibles per als actors. La comunitat política encarregada de decidir es configura com una arena política en què les relacions de poder (*policy networks*) provenen del fet que actors d'aquesta arena són, en gran part, els destinataris directes de la política en qüestió. La negociació i el consens entre les parts són necessaris per a cloure la fase de decisió.

En aquesta aproximació prenen rellevància els instruments econòmics de la política de medi ambient. En el context d'una economia de mercat, aquests ins-

51. Fixem-nos que aquest tipus d'aproximació seria compatible amb l'aproximació racional en l'elaboració de les polítiques públiques en general.

truments intenten modificar la relació cost/benefici en les diferents opcions productives dels contaminadors per tal d'orientar-los cap a les menys contaminants. El problema, en aquest cas, és que sovint només es gestionen les qüestions que tenen conseqüències immediates per als actors.⁵² Per tant, aquí les dificultats apareixen sobretot en la fase de decisió. Els desacords en la fase de decisió poden portar a un procés de redefinició del problema que desvirtua la política en qüestió o senzillament a un retard en la implementació.⁵³

Evidentment, la pràctica de la gestió mediambiental obliga a combinar i a coordinar aquests dos enfocaments;⁵⁴ el pes que s'atorga a cadascun d'ells determina però, en gran manera, tot el procés de decisió. Aquesta observació es contrastarà en l'estudi de cas que presentem en la segona part de la recerca.⁵⁵

3.2. ALGUNES CARACTERÍSTIQUES DE LES POLÍTIQUES MEDIAMBIENTALS

A continuació, enunciaré algunes característiques que comparteixen les anomenades polítiques mediambientals.

Si bé, globalment, l'aparell conceptual de l'anàlisi de les polítiques públiques es podria aplicar a les polítiques de medi ambient, creiem oportú assenyalar-ne algunes particularitats.

Titularitat pública i gestió cooperativa

Per a qualsevol estratègia adoptada en la gestió mediambiental, la participació pública és present, encara que en molts casos sigui només simbòlicament. La consideració d'un medi ambient sanejat com a interès general és reconeguda com un dret del ciutadà, per exemple, per la Constitució espanyola (art. 45), la qual cosa legitima una intervenció *a priori* de l'Estat.⁵⁶

52. L'operativitat de les decisions seria un resultat dels processos d'intermediació i per tant tota decisió a prendre seria provisional. Aquesta forma de *policy making* ha estat destacada per WILDAVSKI (1979).

53. Com veurem en el proper apartat, una de les especificitats de les polítiques ecològiques és que la variable *temps* és alhora endògena (acumulació, irreversibilitat dels processos degeneratius...) i exògena (percepció del fenomen, posada en marxa de les mesures correctores...) a la formulació de la política, per això la seva importància.

54. En els darrers anys, en l'àmbit dels països de l'OCDE es manifesta una tendència a elaborar i implementar instruments que associen mesures institucionals i mesures econòmiques sota el principi del contaminador pagador.

55. En aquest cas es tractaria d'una aproximació més incremental.

56. Alguns autors (THEYS, 1992) parlen de la protecció del medi ambient com una nova funció

Tanmateix, la naturalesa dels problemes de medi ambient requereix una gestió cooperativa que involucra sectors socials. En aquest cas l'administració fa el paper d'àrbitre. Per tant, la titularitat pública de molts problemes mediambientals no impedeix una forta participació privada (com veurem en l'estudi de cas). En el repartiment de tasques el sector privat té un paper molt important en la gestió, legitimat justament per l'aparent autoria pública.

La manca de visibilitat social

És evident que la millora en la qualitat de l'aire o de l'aigua només és perceptible per a l'opinió pública a uns determinats nivells. Si bé hi ha àmbits del medi ambient força efectistes (protecció d'incendis forestals, declaració de parcs forestals...), en la majoria dels casos la visibilitat social de les polítiques mediambientals és baixa. En aquest sentit les polítiques que estudiem en l'estudi de cas constituïrien una excepció a la regla.

El temps com a variable endògena i exògena al procés de formació de les polítiques mediambientals

La naturalesa dels problemes a tractar per les polítiques mediambientals fa del temps un factor estratègic. La superposició del cicle de la política pública amb el cicle natural del fenomen a tractar fa que el temps sigui una variable determinant.

Hem de remarcar que les tres característiques que acabem de presentar afecten la rendibilitat política d'implementar determinades polítiques mediambientals.⁵⁷

La controvèrsia sobre el caràcter substantiu de les polítiques mediambientals

Considerem que hom podria parlar de polítiques mediambientals (o ecològiques?) en la mesura que aquestes incorporen uns canvis en les formes d'activitat humana que afecten el medi ambient. Ara bé, si aquest fos el cas, com les podríem distingir d'unes polítiques industrials més «respectuoses» amb el medi ambient? Aquesta qüestió es tractarà en profunditat en l'estudi de cas. Aquí sola-

de l'estat liberal que s'afegiria a les clàssiques (seguretat, defensa de la llei) i a les adquirides en el període de l'estat del benestar.

57. Per a una reflexió sobre la impossibilitat d'extrapolar en el temps o en l'espai els efectes de la gestió mediambiental vegeu DI CASTRI (1992).

ment direm que una possible solució a aquest dilema passaria per concebre les polítiques mediambientals com a processos continus, processos d'avaluació, i per tant, d'aprenentatge, que permetessin identificar els mitjans o instruments amb les finalitats. Subirats (1995) remarca que una forma de controlar l'ambigüitat dels *outcomes* de les polítiques públiques pot consistir a donar una dimensió cognitiva i social als processos d'avaluació.

3.3. ACCIÓ PÚBLICA I ACCIÓ PRIVADA EN LA POLÍTICA DE MEDI AMBIENT

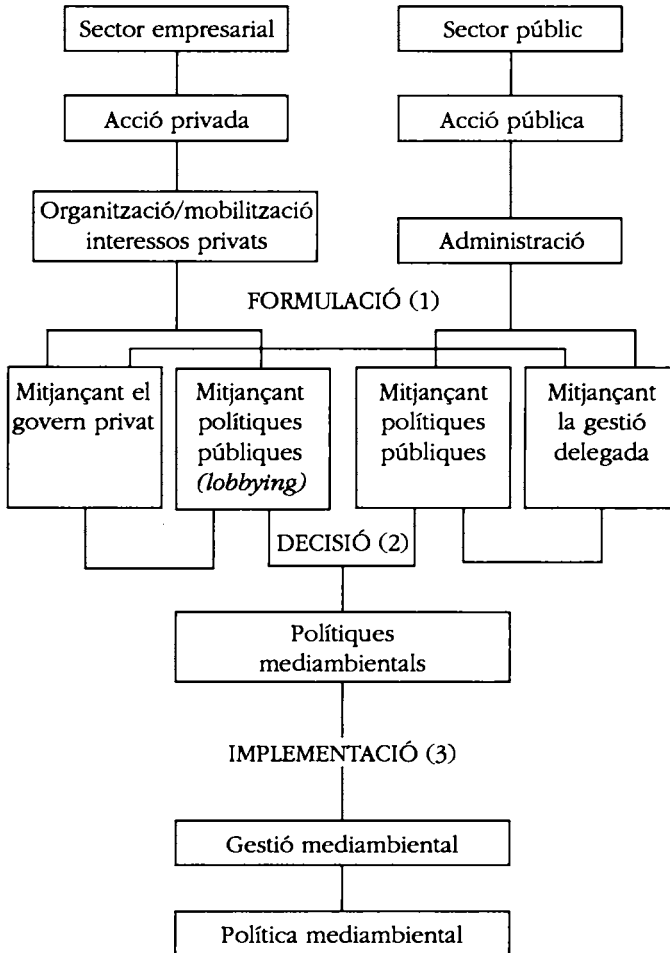
De les característiques de les polítiques mediambientals que acabem de presentar, es dedueix la importància que tenen alguns actors privats en llurs processos de formulació.

Com ja hem indicat en la introducció, les polítiques mediambientals, en una democràcia de tipus liberal i sota una economia de mercat, plantegen una dialèctica global/sectorial: l'atribució d'unes responsabilitats adquirides en el procés de desenvolupament econòmic. Aquesta atribució de responsabilitats comporta una coresponsabilitat social entre l'administració i el sector dels productors que atorga una centralitat especial als grups empresarials respecte d'altres grups privats.

En l'apartat sobre la dimensió econòmica de la temàtica mediambiental també hem destacat que existeix un debat sobre els instruments per a internalitzar els costos de la utilització i de la degradació dels recursos naturals.

Aquest debat planteja una nova dialèctica públic/privat que afecta els processos d'intermediació d'interessos inherents a l'elaboració de les polítiques mediambientals. Aquesta qüestió serà tractada amb profunditat més endavant. Aquí només plantegem de forma esquemàtica i general les possibles relacions entre l'acció pública i l'acció empresarial (privada) en el disseny de les polítiques mediambientals.

Per a aquest propòsit hem elaborat el següent esquema (que cal llegir amb el quadre que el segueix):

ESQUEMA 1. *Acció pública i privada en la política mediambiental*

(1) DEFINICIÓ I FORMULACIÓ DEL PROBLEMA

En la formulació del problema, tant el sector privat com el sector públic orienten les seves estratègies de gestió tenint en compte els condicionaments econòmics, socials i polítics. Així, des del sector privat es pot preveure una gestió privada relativament autònoma (*private interests government*) d'acord amb el reconeixement públic dels grups representatius. Aquesta gestió autònoma es pot combinar però amb una activitat de *lobbying*, en previsió d'una forta permeabilitat de les polítiques mediambientals a la influència sectorial. De la mateixa manera, el sector públic pot plantejar-se, d'acord amb els condicionaments econòmics, polítics i socials, internalitzar els «costos polítics» de la gestió mediambiental però externalitzant les tasques de gestió.⁵⁸

(2) DECISIÓ

En la fase de decisió es produeix una primera intermediació d'interessos com a conseqüència de la definició i formulació del problema per part dels actors. Els processos d'intermediació d'interessos condicionen els continguts (objectius i formes d'assolir-los) de les polítiques públiques però no les predeterminen. L'estructura dels *policy networks* pressuposa un grau elevat de flexibilitat en les decisions.

(3) IMPLEMENTACIÓ

La fase d'implementació també es pot interpretar com un escenari d'intermediació d'interessos que es deriva dels desajustos entre les avaluacions *ex ante* i la constatació dels *outcomes*. Si aquests desajustos comporten greus contradiccions caldrà reformular la definició del problema i donar nous continguts a les polítiques mediambientals en qüestió.

OBSERVACIONS

Cal remarcar que la fase d'avaluació no ha estat identificada en cap dels tres nivells ja que considerem que és implícita a cadascuna de les fases. També volem remarcar que la seqüència d'aquestes fases és relativa.

Font: Elaboració pròpia.

En conseqüència, en molts casos les polítiques mediambientals es poden interpretar a través d'uns processos d'intermediació d'interessos que recullen els efectes de *feedback* entre els objectius més o menys fixats pels actors públics i les possibilitats d'assolir-los per part dels sectors empresarials.

En aquests casos, però, les polítiques mediambientals s'identifiquen difícilment per llurs continguts substantius. Com veurem en l'estudi de cas el sector empresarial aprofita aquesta circumstància per internalitzar la temàtica mediambiental i poder-la abordar en termes de mercat.

58. En el proper capítol donarem una definició operativa dels termes *private interests government* i *lobbying*.

4. RECAPITULACIÓ

En aquest capítol preliminar hem posat de manifest les diferents dimensions de la temàtica mediambiental, remarcant que per a cadascuna d'aquestes es produeix un debat respecte de les formes d'aproximar-se a la temàtica o problema.

El caràcter conflictiu de la temàtica mediambiental ha acabat incumbint a la societat en general, com assenyalen algunes enquestes d'opinió pública.⁵⁹ Però el que és encara més rellevant és que ha generat uns comportaments i unes actituds molt heterogenis.⁶⁰

59. El quadre següent mostra mitjançant un indicador (protecció mediambiental com a *issue*, segons ordre de preferència) la preocupació pel medi ambient en els dotze països de la Unió Europea l'any 1989.

<i>Països</i>	<i>Primer en l'ordre</i>	<i>Segon i tercer</i>
Holanda	34,1 %	38,7 %
Dinamarca	22,1 %	36,6 %
Alemanya	17,6 %	36,2 %
Regne Unit	13,4 %	17,0 %
Bèlgica	13,0 %	30,3 %
Itàlia	11,5 %	33,5 %
Grècia	6,3 %	23,2 %
França	4,6 %	20,3 %
Espanya	3,9 %	24,2 %
Portugal	1,8 %	13,1 %
Irlanda	1,7 %	10,2 %

Font: Eurobaròmetre, 1989.

60. De la interpretació d'aquest debat se'n desprenen fets tan diversos com: la diferència entre un ecologisme culturalista i un ecologisme naturalista; la por, manifestada públicament, d'un «integrisme ecològic» o d'un nou totalitarisme —anomenat de vegades «nacionalecolopopulisme»—;

En conseqüència, considerem que la formació d'un hipotètic interès general, sigui des d'una visió proteccionista (lluita per la defensa dels pardals), sigui des dels valors culturals i humans (denúncia de l'aparició de generacions mal formades en les *faveles* brasileres), sigui des dels interessos sectorials en les guerres comercials (substitució dels clorofluorocarbonis [CFC]), s'hauria d'interpretar, no tant en termes de defensa o representació, sinó en termes de promoció d'uns interessos particulars heterogenis. En aquest sentit, seria la promoció d'un interès general, ja sigui des de l'acció privada com des de l'acció pública, allò que legitimaria l'acció del govern; i, en conseqüència, seria el caràcter comú (immanent als interessos particulars) de l'interès general allò que el legitimaria com a públic.

Hem qualificat aquest capítol de preliminar perquè si bé els seus continguts no són objecte d'estudi d'aquesta recerca, sí que condicionen, com veurem a continuació, l'enfocament i el marc teòric per a interpretar l'estudi de cas.

l'existència de diferents sensibilitats nacionals (la predilecció alemanya pels boscos i la natura feréstega enfront de la defensa del paisatge urbanitzat dels francesos); la profunda divisió ideològica i estratègica que va existir entre Les Verts i Génération Ecologie; la desaparició el 1989 dels verds al Bundestag amb l'acusació dels «fonamentalistes» als «realistes» de traïció per haver col·laborat amb els partits reformistes; el debat entre els *greenwashing* mediambientalistes i els defensors de la *deep ecology*; l'existència fins fa poc de quatre llistes electorals verdes que no arribaven a tenir representació al Parlament de Catalunya; les declaracions de l'ecòleg Ramon Margalef en què critica la utilització política de la defensa de la natura («l'ecologia ara dóna diners i vots»), les del conseller Albert Vilalta adreçant-se als empresaris en unes jornades organitzades per Foment del Treball («el medi ambient es podria considerar com el capital d'una empresa que es diu Terra»), les de Victor Macià, empresari i president de la Comissió de Medi Ambient del Foment del Treball, referint-se al dúmping ecològic, o finalment les del cardenal Narcís Jubany referint-se a la crisi ecològica com un problema moral.

II. UN MARC INTERPRETATIU PER A L'ESTUDI DE CAS

El método científico consistente en elaborar el postulado que queremos tiene muchas ventajas; son parecidas a las ventajas que tiene el robo frente al honesto trabajo.

Bertrand RUSSELL, *Obras completas*

1. APROXIMACIÓ TEÒRICA

En aquest primer capítol ens proposem conformar un marc teòric vàlid per a interpretar l'estudi de cas que presentem en la segona part de la recerca.

Per a aquest propòsit partirem primer d'un supòsit, que argumentarem i plantejarem com a enfocament teòric. Aquest enfocament teòric orienta la construcció del nostre marc interpretatiu tant en la selecció dels elements que el conformen com en la selecció de l'objecte que ha d'interpretar. Això ens portarà a prioritzar uns elements teòrics des de l'àmbit de l'anàlisi de les polítiques públiques i des de l'àmbit de la teoria de l'acció col·lectiva.

Per raons d'exposició hem considerat més aclaridor presentar separatament els elements que provenen de l'àmbit de l'anàlisi de les polítiques públiques dels que provenen de la teoria de l'acció col·lectiva (grups d'interès), però volem ja anunciar que una de les conseqüències del nostre enfocament és que permet un marc interpretatiu integrador. Aquesta possibilitat s'explicitarà al final d'aquest capítol.

1.1. PUNT DE PARTIDA: INTERÈS GENERAL O INTERESSOS GENERALS

En aquest apartat ens proposem argumentar uns supòsits que configuren el punt de partida o hipòtesi inicial que orienta el marc interpretatiu que presentem en aquest capítol i hi dona sentit.

Supòsit 1. En qualsevol procés d'intermediació d'interessos, els actors no solament es defineixen (i es legitimen) en relació amb els interessos que defensen, promouen o representen sinó que també ho fan en relació amb els interessos que defensen, promouen o representen els altres actors.

Corol·lari. Si apliquem el supòsit anterior en un escenari d'intermediació d'interessos on intervenen actors públics i privats, lògicament no podem contraposar els interessos públics als interessos privats.

Tant en un cas com en l'altre partirem d'una proposició inicial, que es deriva

del supòsit 1, i de tres proposicions que descriuen tres escenaris d'intermediació diferents.⁶¹

Proposició inicial. De la mateixa manera que els actors es poden definir (i legitimar) en relació amb uns interessos, els interessos també es poden definir (i legitimar) en relació amb uns actors.⁶²

Proposició 1. Les patronals, a través de la contractació laboral temporal, defensen uns interessos (*particulars*) que entren en conflicte amb als interessos (*particulars*) dels sindicats. L'administració, a través d'una política de concertació social, representa uns interessos (*generals*) que intenten conciliar els dels altres actors.

Proposició 2. La patronal d'un sector industrial, oposant-se a la implementació d'una normativa sobre control d'emissions atmosfèriques, defensa uns interessos (*particulars*) que també defensen els sindicats; aquests interessos s'oposen als interessos (*generals*) de l'administració.

Proposició 3. Alguns sectors empresarials promouen, a través del consum verd, uns interessos (*particulars*) que també defensen els grups ecologistes, i que l'administració vol representar (*com a interessos generals*), formulant polítiques d'etiquetatge ecològic.

Argumentació del supòsit 1

Es tracta d'aplicar una variant de la proposició inicial (que viola el supòsit 1) a les tres proposicions anteriors, i veure com afecta la definició (i legitimació) dels interessos i dels actors en els tres escenaris que descriuen.

Variant de la proposició inicial. De la mateixa manera que els actors es defineixen (i legitimen) en relació amb els interessos que defensen, promouen o representen, els interessos es defineixen (i legitimen) en relació amb els actors que els defensen, promouen o representen.

En la *proposició 1* (escenari 1), de la mateixa manera que cada actor es defineix (i es legitima) en relació amb els interessos que promou o defensa, els inte-

61. Seria convenient llegir primer aquestes proposicions sense tenir en compte el text en cursiva de dins els parèntesis, que més tard anomenem «denominacions d'origen».

62. Precisem que parlem d'actors i no de subjectes o, si es vol, de subjectes conscients d'actuar en relació amb uns interessos concrets i identificables per ells mateixos. Contràriament ens situariem en un debat filosòfic d'inspiració hegeliana que no és pertinent aquí. Si en canvi partim de l'observació de WEBER (1964, p. 88) segons la qual «l'acció és social en la mesura que, del fet de la significació subjectiva que li donen l'individu o els individus que actuen, té en compte el comportament dels altres i resulta afectada en el seu transcurs», citada a PADIOLEAU (1989, p. 18).

ressos a intermediar també es poden definir (i legitimar) en relació amb els actors que els promouen o defensen.

En la *proposició 2* (escenari 2), de la mateixa manera que els actors privats es defineixen (i legitimen) en relació amb la defensa d'uns interessos comuns, no sembla evident que aquest interessos es puguin definir (i legitimar) en relació amb un sol actor comú. Pel que fa a l'actor públic, aquest defineix (i legitima) en relació amb els interessos que representa, i aquests interessos es defineixen (i legitimen) en relació amb aquest actor.

En la *proposició 3* (escenari 3), arribem a uns resultats força sorprenents: si apliquem la proposició inicial, sense tenir en compte que els interessos i els actors es defineixen recíprocament, de la mateixa manera que els tres actors es defineixen (i legitimen) en relació amb la promoció, defensa o representació d'uns mateixos interessos, lògicament aquests interessos s'haurien de definir (i de legitimar) en relació amb un sol actor.

Si tenim en compte que la proposició inicial és una tautologia, el fet que els actors es defineixin (i es legitimin) en relació amb uns interessos no hauria d'afegir cap informació al fet que els interessos es defineixin (i es legitimin) en relació amb uns actors; i a l'inrevés.

En la *proposició 1*, l'aplicació de la proposició inicial en la seva variant 1 manté l'esmentada tautologia: la definició dels interessos en relació amb els actors és redundant. En conseqüència, la variant, respecte de la proposició inicial, no afegeix cap informació addicional.

En canvi, en les *proposicions 2 i 3*, l'aplicació de la variant 1 afegeix una informació que, al nostre entendre, és incorrecta.

En conseqüència, considerem més apropiada la proposició inicial (que no viola el supòsit) per a definir (i legitimar) els interessos i els actors i mantenir com a vàlid el supòsit 1.

Argumentació del corol·lari

Aquí es tracta de veure com es defineix (i legitima) l'administració en relació amb els interessos que representa i com es defineixen (i legitimen) els seus interessos, sense aplicar la variant de la proposició inicial.

En la *proposició 1* els interessos de l'administració es defineixen (i es legitimen) pel que tenen de comú (i no d'exclusiu) respecte dels interessos representats i legitimats pels altres actors. L'administració es defineix i es legitima com a representant d'uns interessos comuns.⁶³

63. RANGEON (1986), en parlar de la ideologia de l'interès general, fa una distinció entre interès

En la *proposició 2* els interessos de l'administració es defineixen (i legitimen) perquè no estan ni representats ni legitimats per cap dels altres actors. L'administració es defineix (i legitima) com a representant d'uns interessos públics.

En la *proposició 3*, arribem a conclusions força interessants per als nostres punts de partida: si sembla (sense aplicar la variant 1) que uns mateixos interessos no poden ser definits (i legitimats) per un sol actor, els interessos que representa l'administració tampoc s'haurien de definir (i legitimar) només en relació amb l'administració.

L'aplicació del supòsit 1 a les definicions (i legitimacions) de l'administració i dels interessos que defensa, promou o representa ens porta a unes consideracions que també mantindrem com a hipòtesis:

1. Les definicions d'«interès general» varien segons els escenaris d'intermediació d'interessos.
2. És més apropiat parlar d'«interessos» (en plural) que d'«interès» (en singular) quan ens referim genèricament (sense precisar l'escenari d'intermediació) a «allò» que porta l'administració (o els actors públics, en general) a actuar.
3. El concepte d'interès general no solament és reduccionista sinó que, a més a més, pot emmascarar la pluralitat d'interessos que defensa, promou o representa l'administració.

A continuació farem algunes observacions per tal de mostrar que aquests punts de partida (que a partir d'ara anomenarem supòsit de reflexivitat) no han estat sovint assumits en la pràctica politicoadministrativa.

És fàcil reconèixer la tradició politicoadministrativa que s'ha basat en la contraposició interessos públics / interessos privats. D'aquesta tradició provenen els conceptes d'interès particular i d'interès general que nosaltres anomenarem denominacions d'origen.

Aquesta tradició, quan es refereix als interessos privats, recorre al concepte d'interès particular, que no impedeix, evidentment, que els interessos d'uns actors privats puguin ser definits també en relació amb els dels altres actors privats (no viola la proposició inicial). En canvi, el concepte d'interès general aplicat als interessos públics sembla impedir que els interessos de l'administració també es puguin definir (i legitimar) en relació amb els interessos d'altres actors (variant de la proposició inicial).⁶⁴

públic i interès comú. Es refereix a interès comú quan l'interès general és immanent als interessos particulars i significa la suma consensuada d'aquests. L'interès públic, en canvi, transcendeix els interessos particulars i adquireix una entitat pròpia.

64. Per a comprovar-ho només cal llegir les tres proposicions anteriors, tenint en compte el que hi ha en cursiva dins els parèntesis, les denominacions d'origen.

En definitiva, quant a la definició (i legitimació) dels actors i dels interessos, considerem que l'esmentada tradició mantindria la proposició inicial —«De la mateixa manera que els actors es defineixen (i legitimen) en relació amb uns interessos, els interessos es defineixen (i legitimen) en relació amb uns actors»— però la consideraria tautològica aplicada als actors públics: atès que l'administració es defineix (i legitima) en relació amb uns interessos que no defensen, promouen o representen altres actors, seria redundant demanar-nos si l'interès general es defineix (i legitima) en relació amb l'administració. Per tant, pel que fa a la definició d'interessos i actors, mentre que per als interessos i actors privats manté un determinat nivell d'informació (proposició inicial), per als interessos i actors públics el redueix.

Aquesta reducció d'informació que ha practicat l'esmentada tradició politico-administrativa —tan arrelada a l'Europa continental— permet, mitjançant les denominacions d'origen, emascarar situacions com la descrita en la proposició 3.

Fixem-nos que la definició d'interès general que es deriva del darrer escenari (proposició 3) sembla la més incòmoda quan s'estableix una separació radical entre els interessos generals i els interessos particulars.⁶⁵

En aquest sentit, és més que simptomàtica la consideració següent: «Ni a la Administración le interesaba estar en contacto con los diversos intereses particulares existentes en la sociedad, ni éstos contemplaban una relación diferente de la favoritista» (Molins, 1994, p. 8).

Considerem que en la mesura que es practiqui l'esmentada tradició politico-administrativa s'està negant l'evidència que cada vegada hi ha més interessos privats que també es defineixen (i legitimen) en relació amb uns actors que no els representen.⁶⁶

Com s'ho farà per a amagar els competidors privats i poder seguir mantenint el monopoli públic de la representació d'interessos generals?⁶⁷

És aquest «com s'ho farà» el que ens preocupa i el que qüestiona aquesta recerca. L'objecte de la recerca és donar una resposta a aquesta pregunta a través de l'estudi dels processos d'intermediació d'interessos entre actors públics i privats, inherents a una política pública concreta: la gestió dels residus sòlids urbans a Europa.

65. MÉNY (1992, p. 29) l'observa en el cas francès: «Pendant longtemps, le discours politique a adhéré a une antinomie simple, radicale dans l'opposition binaire qu'elle construit, celle qui distingue les intérêts particuliers d'une part, l'intérêt général de l'autre.»

66. Respecte a això, LINDBLOM (1991, p. 119) cita amb ironia el següent: «Como se dijo una vez, los miembros de la Liga Americana para Abolir la Pena Capital no eran un grupo de gente en peligro de ser condenado a muerte.»

67. Qüestió que es relaciona amb el tema de l'autonomia del poder polític, tan recorregut, darrerament, pels mitjans de comunicació.

També volem precisar, des d'un punt de vista normatiu, que evidentment no qüestionem en absolut el concepte d'interès públic o comú, sinó la possible utilització (o instrumentalització) de l'interès general (en singular) derivada d'emascarar escenaris d'intermediació d'interessos com el que hem descrit en la proposició 3.⁶⁸

Finalment, direm que les esmentades denominacions d'origen han tingut uns efectes més o menys importants en la interpretació dels escenaris d'intermediació d'interessos segons les tradicions politicoadministratives. Així, la proposició que enunciem a continuació possiblement semblarà més paradoxal a un ciutadà de l'Europa continental, menys avesat a una interpretació conflictiva dels interessos, que a un ciutadà anglosaxó.

Proposició final. Si fos cert que la temàtica mediambiental es pot interpretar com la formació i la consolidació d'un nou tema d'interès general i universal expressat, representat, defensat i promogut pels estats, com s'explicarien llavors les grans dificultats per coordinar i homogeneïtzar algunes polítiques mediambientals en l'àmbit comunitari?

A contrari, si no fos cert que la política de medi ambient ha esdevingut un nou tema d'interès general i universal, com s'explicaria llavors el canvi d'actitud d'alguns actors, com els empresaris, que han passat de l'oposició manifesta a la defensa i promoció dels interessos mediambientals?

1.2. ELEMENTS CONSIDERATS DES DE L'ANÀLISI DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

En aquest apartat destacarem alguns elements que, des de l'anàlisi de les polítiques públiques, configuren un marc teòric per a interpretar els processos d'intermediació d'interessos que analitzarem en l'estudi de cas. La prioritat d'aquests elements es deriva de la hipòtesi de reflexivitat que hem assumit en l'apartat anterior.

1.2.1. LA UNITAT D'ANÀLISI

Preguntar-nos si és la política la que determina les polítiques públiques o a l'inrevés (*politics/policies* → *policies/politics*), és a dir, plantejar en termes unívocs

68. Una conseqüència d'assumir la hipòtesi de reflexivitat és que ja no tindria sentit parlar d'instrumentalització d'interessos, i per tant, que es legitimaria l'acció dels grups privats en l'elaboració de les polítiques públiques; ara bé, mentre les denominacions d'origen emmascarin la naturalesa dels processos d'intermediació d'interessos, els esforços per a aclarir l'estatus dels grups participants poden ser gratuïts. La regulació i legitimació dels grups hauria de ser concomitant a la reforma del concepte d'interès general.

aquesta relació causal, comporta diferenciar dues opcions teòriques i metodològiques.⁶⁹ Aquest plantejament invalidaria, o si més no faria menys rendible, l'estudi dels processos d'intermediació des del supòsit de reflexivitat dels actors i dels interessos, públics i privats.

Si considerem que les polítiques públiques són variables dependents (*politics* → *policies*), els actors (públics i privats) esdevenen una variable explicativa dels processos d'intermediació d'interessos: els interessos només es definirien (i legitimarien) en relació amb els actors.

Si, al contrari, considerem que les polítiques públiques són variables independents (*policies* → *politics*), els processos d'intermediació d'interessos esdevenen variables explicatives del comportament dels actors: els actors només es definirien (i legitimarien) en relació amb els interessos.⁷⁰

Ens subscrivim, en conseqüència, a la unitat d'anàlisi que ens proposa Paidioleau (1989, p. 19):

La unidad de análisis. Ese paradigma, por muy natural que sea, hace posible —si se nos concede esta libertad de lenguaje— pegar dos veces. Aclaremos la imagen: la prevención de recursos, la concordancia de la afluencia de actividades, las distracciones y las empresas, y las luchas o los antagonismos de los miembros de un sistema de acción, delimitan la «política-dominio» (*politics*) donde se efectúa la concurrencia de actores estratégicos. Estos se esfuerzan por ganar voluntades, se enfrentan o cooperan respecto a «programas de acción», *políticas* del Estado en las que se entremezclan los fines y los medios (*policy*). En el presente, la unidad de análisis del Estado en lo concreto, que dispone la «política-dominio» y la «política-programa», se está empleando.

Tanmateix, considerem necessari precisar en quin sentit assumim la unitat d'anàlisi descrita. Per això, recollim la consideració de Gomà⁷¹ segons la qual el debat sobre el sentit causal entre la política i les polítiques

69. Recordem que autors com LOWI (1964) defensen la proposició segons la qual les polítiques públiques determinen la política. La conseqüència teòrica i metodològica d'aquesta proposició és la de considerar les polítiques públiques com a variables independents que s'explicarien per elles mateixes. La recerca del valor intrínsec de les diferents polítiques porta a centrar l'interès en els continguts, els resultats i els determinants d'aquestes i a establir-ne tipologies.

Altres autors com LINDBLOM (1959) defensen la proposició contrària, és a dir, que la política determina les polítiques. En aquest cas, la conseqüència teòrica i metodològica és que les polítiques públiques depenen d'altres variables; la recerca del seu valor extrínsec fa girar l'atenció cap als cicles de vida i els estils de decisió de les polítiques públiques i també cap als actors polítics que hi intervenen.

70. Recordem que el supòsit de reflexivitat comporta que la proposició inicial (de la mateixa manera que els actors es defineixen en relació amb uns interessos, els interessos es defineixen —i legitimen— en relació amb uns actors) deixi de ser tautològica.

71. Ricard GOMÀ (1992), en el primer capítol de la seva tesi doctoral, proposa una anàlisi inte-

[...] esdevé una qüestió insoluble quan es planteja en termes exclusius i primaris. Es revela, en canvi, com a esquema de gran potencial, a condició d'emprar-lo a partir d'una triple perspectiva: en clau metodològica, des del terreny de les hipòtesis; en clau conceptual, des d'una visió ampliada que permeti considerar el joc de factors explicatius en els múltiples nivells de relació; en clau analítica, des d'una perspectiva interactiva, amb impactes de doble direcció.⁷²

Tanmateix, la unitat d'anàlisi (*policy* → *politics*) planteja algun problema metodològic que, si més no, cal esmentar. Com resollem l'aparent contradicció que en un sistema de variables interdependents condicionat a un esquema interpretatiu *politics* → *policy* es puguin contemplar relacions causals del tipus *policy* → *policy* o *policy* → *politics*?

Considerem que aquesta contradicció només és aparent i que es pot resoldre si entenem que l'enfocament sistèmic és compatible amb unitats d'anàlisi menors (subsistemes) amb certa capacitat explicativa autònoma, la qual cosa ens evita també caure en el parany de l'holisme.⁷³

La consideració metodològica d'assumir els subsistemes com a unitat d'anàlisi ens permet parlar de relacions intersistèmiques, però no entre sistemes oberts, com proposa Easton (1982), sinó entre subsistemes interdependents.⁷⁴

grada de les polítiques públiques com un plantejament crític respecte de l'enfocament pluralista en l'anàlisi politològica del *policy making*. El seu enfocament integra, com a variables explicatives, els factors que operen en el sistema polític i més enllà d'aquest: «L'elaboració de polítiques públiques s'ha d'entendre com a variable dependent, a ser explicada, en un primer nivell, a partir de combinacions específiques i diferencials de factors que se situen a escala intersistèmica i político-sistèmica. I d'altra banda, com a realitat amb capacitat de conformar el que Lowi anomena arenes de poder, és a dir, complexos o microestructures segmentades d'actors i d'activitats, amb certes característiques internes igualment rellevants en la determinació dels continguts i els impactes de la política. Els quals, finalment, podran incidir en l'estructura de distribució de valors i recursos a escala global, alterant, per tant, les condicions generals de partida.»

72. El mateix autor adverteix que per explicar una política pública cal tenir en compte les variables del sistema polític, les variables externes al sistema polític i, com a resultat de la interacció entre aquests dos conjunts (sistemes) de variables, unes variables intersistèmiques —que EASTON (1982) anomena variables d'enllaç.

73. Podríem considerar, per exemple, que la sectorialització creixent de les polítiques públiques com a resultat d'un model postfordista de desenvolupament i d'un estat «mercantilitzador» actuarien com a variables intersistèmiques que podrien explicar la tendència a la desregularització en general, tanmateix aquestes variables tindrien poca capacitat per a explicar, per exemple, la desregulació i gairebé desaparició del sector duaner (que s'explicaria directament pels terminis de desmantellament aranzelari imposats per la creació del mercat únic!).

74. La consideració eastoniana de sistemes oberts (entre ells, el sistema polític) comporta que les relacions entre els sistemes s'efectuïn mitjançant els outputs de cada sistema, de manera que l'output d'un sistema esdevé, forçosament, l'input d'un altre sistema (com si es tractés de la joguina de les

això permet explicar que una política pugui actuar com a input (variable explicativa) o output polític (variable a explicar) segons els subsistemes que posa en relació.

Ara bé, si formalment les polítiques públiques poden formar part del sistema polític i/o d'un sistema més ampli que inclouria el sistema polític i, per tant, poden considerar-se com a interdependents, l'important serà saber quan actuen com a variables dependents (com a outputs d'unes regles del joc) i quan ho fan com a variables independents (a més a més de ser outputs institucionals serveixen per a modificar les regles del joc, la política).⁷⁵ En aquest sentit, res no pot reemplaçar el criteri de l'investigador a l'hora d'establir el sentit de la causalitat.

Així, per exemple, podem considerar que les polítiques industrials de foment a la R + D (recerca i desenvolupament) condicionen les polítiques de gestió dels residus afavorint la inversió privada en tecnologies netes quan, en realitat, és una política de tipus d'interès la que afavoreix la reconversió dels processos tecnològics (*policy* → *policy*). La validesa d'aquesta observació variarà, però, segons el subsistema de referència: si ens interessa estudiar les relacions entre aquestes tres polítiques públiques en l'aspecte (des del subsistema) econòmic, les polítiques mediambientals es poden considerar, efectivament, com a variables independents de les polítiques de R + D (que s'hi correlacionen de forma espúria sota la influència de la política de tipus d'interès). En l'aspecte polític, en canvi, podríem considerar que les tres polítiques interactuen i són interdependents (outputs d'un mateix subsistema polític): una política de medi ambient que legitima l'administració però que té un cost en termes de regulació per a un sector social, «compensada» per dues altres polítiques favorables al sector empresarial (*politics* → *politics* → *politics*).

El fet que les polítiques públiques (outputs del sistema polític) puguin interpretar-se també com a variables intersistèmiques fa que aquestes es puguin considerar també com a inputs del sistema polític (*policy* → *politics*).⁷⁶

Cal observar que actuant com a variable independent, una política pública

nines russes). Aquí mantindrem la concepció sistèmica de LUHMANN (1990, p. 51), que en referir-se a l'entorn (que dona el sentit autoreferent al sistema) afirma però: «Los límites no suponen ninguna ruptura para la interdependencia. No se puede afirmar de una manera general que las interdependencias internas sean más fuertes que las interdependencias sistema/entorno.»

75. Aquesta darrera consideració és important per al nostre objecte d'estudi ja que posa en evidència el sentit de la instrumentalització sectorial de les polítiques públiques. Aquesta qüestió es tractarà, però, més endavant.

76. Cal remarcar que aquest enfocament introdueix una modificació respecte del model clàssic d'Easton, que considera els productes polítics, les decisions i les accions de les autoritats com a outputs del sistema polític.

pot crear nous escenaris d'intermediació d'interessos (*policies* → *policies*), que en llenguatge sistèmic podríem anomenar nous subsistemes polítics.

Els efectes «encreuats» de les polítiques públiques explicarien per què factors polítics o extrapolítics són més o menys rellevants segons les polítiques i, des d'una perspectiva dinàmica, per què algunes fases del cicle de vida de les polítiques s'expliquen principalment per factors endògens⁷⁷ i d'altres per factors exògens.⁷⁸

En definitiva, l'enfocament subsistèmic i la consideració que les polítiques públiques puguin tractar-se també com a variables independents permeten entendre les relacions que s'estableixen entre aquestes (*policies* → *policies*), la qual cosa també permet entendre millor com s'organitzen, en conseqüència, els interessos privats a través les polítiques públiques (*policies* → *politics*), en un sistema polític caracteritzat per la relació (*politics* → *policy*).

Considerem que la substitució del paradigma (*politics* → *policies* o *policy* → *politics*) per un plantejament (*politics* → *policy* → *politics*) té unes conseqüències importants per a la nostra aproximació a l'objecte d'estudi.

Si ara considerem que les polítiques públiques —encara que siguin variables dependents— també poden actuar com a variables independents, els processos d'intermediació d'interessos que hi són inherents poden interpretar-se no solament com un instrument per a avaluar la influència dels actors, sinó també com a objecte d'avaluació.

Quin sentit tindria per al nostre objecte d'estudi fer una avaluació intrínseca de la política pública en qüestió —analitzant-ne el seu contingut a través de tipologies i comparacions (*policy* → *politics*)— si aquesta pot influir sobre d'altres polítiques públiques (*policy* → *policy*)?⁷⁹

Si en l'estudi de cas ens interessa estudiar el comportament estratègic dels actors, l'anàlisi d'una política concreta (la gestió dels residus sòlids urbans) no solament ens serveix per a verificar com s'adequa l'acció dels grups empresarials a un tipus concret de política pública (*policy* → *politics*) sinó que, en la mesura que aquesta política pública té uns impactes en d'altres subsistemes (amb d'altres

77. Aquestes variables endògenes a la política pública no tenen per què ser únicament tècniques sinó que poden ser de tipus polític. L'aportació de Lowi és rellevant en aquest sentit.

78. Considerem que el fet que Lowi opti pel supòsit de considerar les polítiques com a variables independents no és més o menys incorrecte sinó insuficient. I és justament el supòsit de considerar que les polítiques públiques poden ser explicades com a variables dependents o independents segons els casos el que ens fa estar d'acord amb l'apreciació de Gomà («Pot semblar sorprenent, en conseqüència, que l'aportació de Lowi no derivi cap a posicions sistèmiques [...]»), per a qui les polítiques públiques només s'expliquen com a variables dependents.

79. El caràcter transversal de les polítiques etiquetades com a mediambientals és evident. Veurem que en l'estudi de cas l'observació que acabem de fer (*policy* — (*politics*) → *policy*) és rellevant per interpretar els vincles entre la gestió dels residus sòlids urbans i les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges.

polítiques públiques), ens serveix per a apreciar la possible instrumentalització que se'n faci, a través dels processos d'intermediació d'interessos que comporta (*politics* → *policy*). Aplicant el supòsit de reflexivitat, el mateix podríem dir per als altres actors públics i privats.

1.2.2. POLÍTQUES PÚBLIQUES I INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS

A continuació procedim a delimitar el marc interpretatiu del nostre objecte d'estudi des de la perspectiva *polícies* → *politics*. Per això, partim d'una definició operativa del nostre objecte d'estudi, és a dir, de la noció d'intermediació d'interessos:

La intermediació d'interessos és un procés a través del qual s'expressen i es reconcilien els interessos dels actors públics i privats.⁸⁰

Si els processos d'intermediació són inherents a la formulació, elaboració i implementació de polítiques públiques, sembla lògic demanar-nos per la naturalesa de les polítiques públiques per interpretar els processos d'intermediació d'interessos. Per a aquest propòsit ens remetem a la clàssica tipologia elaborada per Lowi (1964):

QUADRE 1. *Tipologia de les polítiques públiques*

	<i>Coerció</i>	<i>Destinació</i>	
		<i>Sobre el comportament del subjecte</i>	<i>Sobre l'entorn del subjecte</i>
<i>Tipus</i>	Indirecta	Polítiques distributives	Polítiques constitutives
	Directa	Polítiques regulatives	Polítiques redistributives

Font: Adaptació i traducció lliure de Mény i Thoenig, 1989, p. 145.

Respecte d'aquesta tipologia, volem fer, però, una puntualització: les polítiques regulatives comporten indirectament uns efectes redistributius; i el que jus-

80. En aquest sentit, recollim la definició de JORDANA (1995), segons la qual *intermediació* s'emptra per a descriure el procés a través del qual s'expressen i es reconcilien els interessos d'organitzacions o grups d'interès i govern.

tament ens interessa són els efectes redistributius de les polítiques públiques.

En aquest sentit considerem interessant (i en aquest cas, complementària) la classificació que fa Lindbeck (1985) de les polítiques públiques segons llurs efectes redistributius:

- redistribució horitzontal àmplia, entre grans classes socials o grups socials (treball/capital, indústria/agricultura);
- redistribució durant el cicle de vida basada en sistemes d'assegurances socials;
- redistribució vertical, orientada a modificar la distribució de la renda i de la riquesa entre els individus;
- redistribució horitzontal fragmentada, entre grups minoritaris.

Segons Lindbeck, el darrer tipus de polítiques és el que forma la base de les teories dels grups d'interès.⁸¹ Podem avançar que l'impacte de les polítiques que abordem en l'estudi de cas es classificaria, pels seus efectes redistributius, precisament en el darrer tipus.

En qualsevol cas, tenint en compte que la majoria de les polítiques «etiquetades» com a mediambientals comporten —en el nostre context polític i econòmic— un procés d'internalització de costos, i que aquest és el cas concret de la gestió dels residus sòlids urbans (RSU), podem plantejar sense gaire risc que els processos d'intermediació d'interessos inherents a la gestió dels RSU s'emmarquen en el context d'una política pública amb fort contingut regulatiu i redistributiu.

Al marge dels continguts substantius concrets de la política en qüestió, les polítiques regulatives acostumen a ser permeables a la influència dels actors privats.⁸² Centrem per tant, des d'ara, la nostra atenció en els processos d'intermediació d'interessos inherents a les polítiques regulatives amb efectes redistributius.⁸³

1.2.2.1. *Polítiques regulatives i intermediació d'interessos*

Per aproximar-nos a la naturalesa dels processos d'intermediació d'interessos inherents a les polítiques regulatives considerem necessari fer, prèviament, unes observacions sobre l'impacte sectorial d'aquestes polítiques.

81. Fixem-nos que la tipologia de Lindbeck només deixaria de banda, lògicament, les polítiques constitutives.

82. Segons MOLINS (1994), el camp de les polítiques regulatives constitueix el marc més idoni per al desenvolupament de l'activitat de pressió dels actors privats.

83. Com veurem és el cas, especialment, de la gestió dels residus sòlids urbans, independentment de la seva qualificació com a política mediambiental.

L'impacte sectorial de les polítiques regulatives

Entenem per impacte sectorial d'una política pública «l'efecte que sobre l'organització i la distribució dels interessos d'un sector té la implementació d'aquesta política».

a) Consideracions prèvies

1. L'efecte o impacte d'una política regulativa pot presentar-se amb un decalatge temporal més o menys important respecte de la seva implementació.⁸⁴

2. Els efectes o els impactes produïts per la implementació poden afectar més o menys directament un sector i no tenen per què ser lineals i mecànics (Mény i Thoenig, 1989).⁸⁵

3. L'impacte sectorial d'una política regulativa pot ser avaluat abans i/o després de la seva implementació. Aquesta qüestió és especialment rellevant per al nostre objecte d'estudi.⁸⁶ El contingut simbòlic de la majoria de polítiques públiques fa que els seus efectes s'anunciïn en termes qualitatius i normatius i creïn unes expectatives que també s'haurien de considerar part dels efectes o de l'impacte que tindrà la implementació de la política pública.

Iniciat el procés d'implementació, aquestes «valoracions» podrien quantificar-se —segons diferents tècniques d'avaluació *ex post*— en unitats comparables per tal de mesurar l'eficàcia relativa de les polítiques implementades.

En conseqüència, és important distingir les valoracions (o avaluacions *ex ante*) quantificables o no, de les avaluacions *ex post*. Per al nostre objecte d'estudi —atesa la novetat de la política a estudiar—, l'avaluació *ex ante* (com a «definició del problema») té un paper molt important en la definició del problema, ja que la manca de referents (en el temps i en l'espai) en facilita la instrumentalització.

84. Per exemple, la construcció d'un port comercial és susceptible de tenir uns efectes sectorials a més llarg termini que la reconversió industrial d'un determinat sector d'activitat.

85. Aquesta característica és especialment important en el cas de polítiques amb un fort contingut transversal (suceptibles d'afectar d'altres polítiques públiques o privades, i per tant, d'altres sectors).

86. Queda, evidentment, fora de l'abast d'aquest llibre presentar un quadre complet dels problemes que planteja l'avaluació de les polítiques públiques; per a aquest propòsit remetem el lector a NIOCHE i POINSARD (1984), CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION (1991). En aquest capítol només recollim els elements que ens interessen per tal de provar que l'avaluació *ex ante* —com a element de la «definició del problema»— també és objecte d'influència sectorial (com a input per als actors privats).

b) Una aproximació cost/benefici

Algunes aproximacions han intentat sistematitzar els possibles impactes de les polítiques regulatives utilitzant criteris flexibles i assumint que els resultats són difícilment quantificables i no comparables en termes d'eficiència.

Així, per exemple, els estudis basats en el criteri cost/benefici⁸⁷ poden ser més o menys adequats per a predir el rendiment (eficiència) de les polítiques públiques i la resposta dels actors implicats en la implementació (eficàcia); en aquest sentit, s'han establert tipologies que tenen una certa capacitat predictiva en la mesura que donen un marge de flexibilitat (concentració-difusió de costos/beneficis).

Si observem la taula anterior deduïm que l'impacte sectorial d'una política pública serà més evident (i potencialment quantificable) quan els costos i/o beneficis tinguin un nivell de concentració més elevat (tipus 1 a 3). El quadre anterior ens informa, per tant, que l'impacte de les polítiques regulatives té uns efectes positius (beneficis) o negatius (costos) en la distribució sectorial dels interessos.⁸⁸

Ara bé, en la mesura que l'impacte de les polítiques regulatives afecta la distribució sectorial dels interessos i que els interessos sectorials poden estar més o menys organitzats, considerem que aquest impacte també afectarà l'organització d'aquests interessos. El fet que l'impacte de les polítiques regulatives afecta no solament la distribució dels interessos sectorials sinó també llur organització explica la pertinència dels enfocaments basats en els *policy networks*.⁸⁹

En l'estudi de cas es posa de manifest aquesta consideració: és justament l'impacte de les polítiques regulatives sobre l'organització dels interessos sectorials el que explica les estratègies sectorials d'internalització i d'externalització de

87. No és l'objecte d'aquest treball discutir sobre la pertinència i possibilitat de fonamentar l'avaluació dels costos i beneficis col·lectius sobre les preferències individuals. Tanmateix, no podem ometre un debat que afecta més d'una disciplina acadèmica.

88. Aquesta informació supera la que obtindríem en una avaluació basada únicament en el criteri d'excedent col·lectiu, que només informa sobre el efectes positius i negatius en un col·lectiu. Cal recordar, però, que un resultat molt interessant basat en el concepte d'excedent col·lectiu és el de l'òptim de Pareto (recentment s'han desenvolupat altres criteris d'avaluació basats en aquest concepte: l'excedent del consumidor i el consentiment a pagar). Ara bé, l'òptim de Pareto no s'aconsegueix si es produeixen externalitats en la reassignació dels recursos; és llavors quan es produeixen les alteracions al lliure mercat, amb efectes redistributius de recusus.

89. SUBIRATS (1989, p. 121) indica que la capacitat de control sobre les polítiques per part dels diversos agents depèn del tipus i la quantitat de recursos de què cada un d'aquests disposa, la qual cosa influirà en les formes de negociació i compromís que es produeixin, així com en el menor o major domini del *network* per part de les organitzacions d'interessos, de l'administració o d'altres agents (citat a JORDANA [1993, p. 3]).

QUADRE 2. *Impacte (cost/benefici) de les polítiques públiques*

	<i>Tipus 1</i>	<i>Tipus 2</i>	<i>Tipus 3</i>	<i>Tipus 4</i>
<i>Relacions entre les autoritats regulatives i els destinataris</i>	Beneficis concentrats i costos difusos	Beneficis concentrats i costos concentrats	Beneficis difusos i costos concentrats	Beneficis difusos i costos difusos
<i>Institucionalització:</i> <i>a) Tipus</i> <i>b) Estil</i>	Elevada Negociació Adaptatiu Discrecional	Elevada Arbitratge Exposició pública Legalisme/ Prudència	Elevada Autoritat Exposició pública Legalisme	Baixa Consentiment Exposició pública Adaptació
<i>Implementació</i>	Cooperació	Relacions de força	Conflicte	Consentiment
<i>Probabilitat d'èxit</i>	Elevada	Mitjana	Incerta	Forta
<i>Exemples</i>	Professions liberals Polítiques de transports Polítiques petrolíferes	Llei Royer (comerç)	Control de preus Polítiques mediambientals	Polítiques etiquetatge

Font: Adaptació de la taula de Padioleau (1989, p. 92).

contingències (com a reacció o anticipació als efectes esperats d'una política pública), i per tant, el que dóna sentit a les possibles «instrumentalitzacions» de les polítiques.

Els actors que poden incidir en l'organització dels esmentats interessos i que al mateix temps els representen en els processos d'intermediació d'interessos —inherents a l'elaboració de polítiques regulatives— tenen a llur abast aquesta possibilitat.⁹⁰ Com veurem a continuació, aquests actors —que en el nostre cas concret ja podem avançar que són els empresaris (productors i distribuïdors)— poden tenir força incentius per a participar en el *policy making process* donada

90. Aquestes estratègies sectorials, configurades des del que podríem anomenar *private policy networks* (KENIS, 1992), responen a polítiques públiques interpretades pels actors com *issue networks* (HECLO, 1978, p. 110) i negociades amb els actors públics com a *policy networks*.

llur centralitat relativa (respecte de la centralitat dels actors públics) en els processos d'intermediació d'interessos.⁹¹

Una aproximació input/output a l'impacte de les polítiques regulatives

Abans d'abordar alguns aspectes sobre l'acció col·lectiva dels actors privats, que també incorporarem en el marc interpretatiu, considerem oportú presentar una tipologia que permet classificar les modalitats de *policy making* d'acord amb els inputs i els outputs de les polítiques regulatives. En conseqüència, aquí ja no ens basarem només en els efectes *policy* → *politics* sinó que també incorporarem elements de la relació *politics* → *policy*.

Partint d'una definició de «regulació», Lange i Regini (1989) estableixen diferents modalitats de regulació, tant des de l'esfera pública com des de la privada, que es combinarien en les societats industrials avançades:

a) Una regulació estatal que de forma cada vegada menys coercitiva s'encarregaria de coordinar activitats, assignar recursos i estructurar conflictes primaris.

b) Una regulació basada en el mercat que tindria les mateixes funcions que l'anterior però que les exerciria a través del sistema de preus i uns drets de propietat. L'adulteració d'aquests mercats pot provenir d'estructures de poder (organitzacions jeràrquiques amb voluntat d'alterar l'assignació de recursos) que hi intervenen (Goldthorpe, 1984).

c) Una regulació basada en la comunitat que no assignaria els recursos via preus sinó a través d'estructures de solidaritat.

d) Finalment, hi hauria una forma de regulació, especialment interessant per als nostres propòsits, en la qual les grans organitzacions d'interessos (patronals, sindicats, grups de pressió rellevants) gestionen llurs interessos amb el «consentiment» de l'estat, la qual cosa els confereix una legitimitat quasi pública (Schmitter i Streeck, 1985).

La combinació d'aquestes formes o modalitats de regulació condicionarà el paper de l'estat en la seva tasca regulativa, però, com adverteixen Lange i Regini, no és prudent fer generalitzacions per a qualsevol *policy area* i/o realitat geogràfica.

L'enfocament que adopten aquests autors es revela especialment interessant per als nostres propòsits: es tracta d'analitzar la relació entre els diferents

91. Definim la noció de centralitat en els mateixos termes que ho fa PADIOLEAU (1989, p. 15), és a dir, com a posició privilegiada d'alguns actors en l'estructura (xarxa) d'intercanvis de recursos.

tipus d'interacció entre interessos socials i les institucions polítiques (que nosaltres hem anomenat subsistemes polítics) d'una banda, i la capacitat d'aquests interessos de condicionar els outputs de les esmentades institucions per a determinades *policy areas*. «Put differently, the "weight" of different groups in society partially explains their capacity to condition public policy decisions; this capacity, however, is mediated by the structure of societal and State institutions whose interaction produce specific policies» (Lange i Regini, 1989, p. 12).

Això permet als esmentats autors establir un tipologia de les modalitats de *policy making* d'acord amb dues dimensions:

a) D'una banda, la interacció entre els interessos socials i les institucions polítiques (instàncies decisòries).

Aquest tipus d'interacció pot variar des d'una situació en la qual les institucions decisòries s'aïllen dels interessos a regular (i per tant, els outputs d'aquestes instàncies no reflecteixen la correlació de forces entre els actors que els representen) fins a una situació oposada en la qual les institucions decisòries reflectirien la pluralitat d'interessos en conflicte. Cal observar que el primer cas no exclou la participació d'institucions representatives; aquestes actuarien però de forma institucional.

b) D'altra banda, el nivell de comprensió del procés de decisió; aquí, un nivell elevat/baix de comprensió seria coherent a un nivell elevat/baix d'agregació d'interessos (com a inputs del procés de decisió).

Segons la tipologia que es deriva del quadre següent, les modalitats d'intermediació (inherents al *policy making*) no solament s'explicarien en relació amb les característiques de la política pública (*policy* → *politics*) sinó també amb els condicionaments polítics (*politics* → *policy*), ja que les polítiques públiques (com a activitat reguladora) s'interpreten com a inputs i outputs per als decisors.⁹²

Finalment remarcarem que en el cas de les negociacions oligopolítiques es produeix un joc de suma zero entre els actors que prenen part en el procés de decisió, mentre que en el cas dels *policy networks* es poden donar jocs de suma positiva.

92. Lange i Regini adverteixen que en el cas d'un impacte global (amb un nivell d'agregació dels interessos elevat), el major o menor accés dels interessos privats a les instàncies decisòries varia d'acord amb una tensió entre representació i control dels actors que intervenen en el procés regulatiu. També és interessant observar que en el cas de la negociació oligopolística es dona un joc de suma zero per als interessos de les parts.

QUADRE 3. *Regulació i modalitats de policy making**P* = permeabilitat de les instàncies decisòries*S/F* = segmentació dels outputs / fragmentació dels inputs

		<i>P</i>		
		<i>Alta</i>	<i>Mitjana</i>	<i>Baixa</i>
<i>S/F</i>	<i>Baixa</i>	Negociació oligopolística		
	<i>Alta</i>	Pluralisme <i>Policy community</i> <i>Policy network</i>		

Font: Elaboració pròpia.

1.3. ELEMENTS CONSIDERATS DES DE LA TEORIA DE L'ACCIÓ COL·LECTIVA

El supòsit de reflexivitat dels actors i dels interessos també ens porta a destacar uns elements des de la teoria de l'acció col·lectiva que completen el nostre marc interpretatiu des d'una perspectiva *politics* → *policies*.

1.3.1. LA UNITAT D'ANÀLISI

Des de la lògica de l'acció col·lectiva reprenem l'aproximació subsistèmica plantejada en l'anàlisi de les polítiques públiques, cosa que ens permetrà, justament, connectar els elements que hem destacat en l'apartat anterior amb els que destacarem a continuació.⁹³

Per això partim de la consideració que els actors en l'acció col·lectiva poden interpretar-se també com a subsistemes polítics en la mesura que es tracti d'actors organitzats que configuren entre ells *policy networks*.⁹⁴

93. En aquest sentit recollim una observació d'ALMOND (1958, p. 271): «[...] l'examen sistemàtic dels grups d'interès en la seva complexa interrelació amb l'opinió pública, els partits polítics i les institucions oficials del govern ens hauria de permetre establir una distinció més precisa entre els sistemes polítics com a totalitats [...] és una recerca d'una concepció més completa i sistemàtica del procés polític considerat com un tot.»

94. LEHMBRUCH (1991, p. 126) defineix la noció de *network* en els següents termes: «The network metaphor conveys the idea of a systemic patterns of interorganizational linkages owing its co-

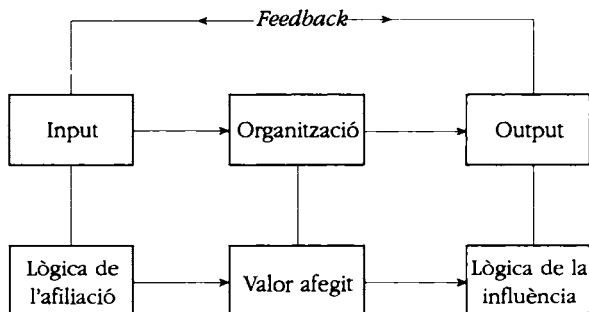
Alguns autors (Crozier, Friedberg, 1977) han postulat des d'un enfocament sociològic el caràcter no jeràrquic dels actors (públics i privats) com a sistemes en interacció. En aquest sentit, recollirem d'aquests autors la concepció sistèmica dels actors, però postularem que existeix una jerarquia entre aquests, derivada de llur major o menor centralitat en els processos d'intermediació d'interessos. Considerem pertinent mantenir aquest postulat, si més no, en el cas dels *policy networks* que es formen al voltant de les polítiques regulatives.

Sense abandonar la terminologia sistèmica diríem que en els *policy networks* que es deriven dels processos d'intermediació alguns actors (subsistemes polítics) tindrien una major capacitat d'integrar d'altres subsistemes polítics.⁹⁵

La consideració dels actors com a subsistemes polítics ens porta a fer algunes observacions sobre llur organització.

Així, si reprenem la literatura neocorporativista, hauríem d'interpretar la lògica de l'afiliació i la lògica de la influència de les organitzacions com a inputs i outputs d'un subsistema que representem a continuació:⁹⁶

ESQUEMA 2. Esquema input/output aplicat a les organitzacions



Font: Elaboració pròpia.

hesion, and its demarcation against the environment, to the sharing of meaning attached to interactions within the network.» Observem que es tracta d'una imatge especialment ecosistèmica.

95. De moment fem el terme genèric d'*actors* per a referir-nos als subjectes que actuen en un procés d'intermediació d'interessos amb la intenció de defensar, promoure o representar uns interessos. Més endavant veurem que, en referir-nos a les polítiques regulatives, alguns actors esdevenen especialment rellevants, com és el cas de les organitzacions empresarials, associacions, grups o firmes.

96. Els conceptes de lògica de l'afiliació i de la influència són d'origen neocorporativista (utilitzats per Schmitter i Streeck des de 1981 en llur projecte sobre l'organització dels interessos empresarials) i designen, respectivament, les lògiques d'una organització per atreure membres i per a influir sobre d'altres organitzacions (d'entre elles, especialment, les públiques).

Tot i que el que direm a continuació és aplicable a qualsevol actor més o menys «organitzat», la centralitat dels empresaris com actors privats en els processos d'intermediació d'interessos inherents a les polítiques regulatives (i més concretament, a la gestió dels RSU), que hem posat de manifest en l'anterior apartat, ens porta a centrar l'atenció en les organitzacions empresarials.⁹⁷

En conseqüència, des de la teoria de l'acció col·lectiva prendrem com a unitat d'anàlisi bàsica, per a interpretar els processos d'intermediació d'interessos que presentem en l'estudi de cas, l'acció de les organitzacions empresarials interpretada com a output d'un subsistema polític.

1.3.2. ORGANITZACIONS EMPRESARIALS COM A ACTORS (SUBSISTEMES) POLÍTICS

Considerem que les organitzacions empresarials⁹⁸ actuen com a subsistemes polítics en la mesura que:

- a) processen uns inputs: a través de la lògica de l'afiliació (obligatòria, voluntària, explícita o no) assumeixen uns interessos sectorials o intersectorials que no tenen per què tenir unes característiques homogènies i que, per aquesta mateixa raó, es veuen afectats diferencialment per l'impacte de contingències (internes o externes al sector empresarial);
- b) afegeixen un valor als inputs: en la mesura que les organitzacions empresarials viuen i es reproduïxen mitjançant la lògica de l'afiliació,⁹⁹ han de donar, mitjançant la representació, uns incentius selectius als afiliats;¹⁰⁰

97. La selecció de les organitzacions d'entre els actors privats és deliberada. No és que deixem de considerar la influència d'altres actors en els processos d'intermediació d'interessos però considerem que són secundaris per al nostre objecte d'estudi. En l'estudi de cas veurem que es produeixen unes estructures d'intermediació d'interessos que poden estar més o menys influïdes per una pluralitat d'actors però que es fonamenten, en tots els casos, en l'establiment d'unes bases sobre les quals l'administració i els empresaris intercanvien uns interessos. La noció de centralitat aplicada als actors privats s'explicarà en la proposta d'un marc interpretatiu integrador.

98. Quan parlem d'organitzacions empresarials no ens referim únicament a les associacions empresarials sinó que s'inclouen altres formes organitzatives de l'acció col·lectiva dels empresaris: *carrels*, grups industrials.

99. Que és diferent de la d'altres tipus d'organitzacions, com ara els partits polítics —que segueixen una lògica electoral. En aquest sentit, recollim l'observació de Schmitter segons la qual, malgrat tenir una gran disponibilitat de recursos, el sector empresarial sempre ha tingut dificultats per agregar i representar els seus interessos.

100. El concepte d'incentius selectius és d'origen olsonià (1965) i designa els incentius que, a través de la representació, un grup organitzat ha d'oferir als seus membres per a evitar que aquests puguin gaudir d'uns beneficis per a llurs interessos —derivats de l'acció del grup— sense haver-hi de participar (per a evitar comportaments de *free rider*).

- c) produeixen uns outputs: en la mesura que afegeixen un valor als inputs, aquests són utilitzats per influir sobre l'entorn (lògica de la influència) ja sigui mitjançant la internalització o l'externalització de contingències al sector o sectors que representen.

1.3.2.1. *L'organització dels interessos empresarials*

Independentment de llur caràcter sistèmic, aquestes organitzacions empresarials poden prendre formes concretes d'organització a l'hora d'actuar. El quadre següent classifica les formes d'acció empresarial (individual o col·lectiva) i reflecteix les formes d'organització segons uns criteris econòmics i polítics.

QUADRE 4. *Formes empresarials d'organització econòmica i política*

	<i>Econòmica</i>	<i>Política</i>
<i>Individual</i>	Competició (inclou fusions i adquisicions)	Firma = actor polític — Relacions amb el govern dividides per firmes — Contactes informals amb polítics (donacions) — Casos extrems d'empreses estatals
<i>Col·lectiva</i>	<i>Cartels</i> (inclou control de preus, quotes de mercat i ofertes de contracte...)	Associacions = actor polític (inclou l'afiliació formal a partits polítics) — En condicions «favorables» pot portar a implicacions neocorporativistes en la formulació i implementació de polítiques públiques

Font: Grant, Martinelli, Paterson (1989).

S'han fet estudis sectorials que han intentat provar el predomini d'algun tipus d'organització. Grant, Martinelli i Paterson (1989), en un estudi comparatiu sobre el sector químic, posen de manifest que no tan sols les característiques econòmiques i productives d'un sector són determinants a l'hora de representar els interessos i d'exercir una lògica de la influència, cosa que reforça la hipòtesi d'interacció entre el subsistema polític i empresarial.

No és el nostre propòsit estudiar les diferents formes d'organització empresarial sinó remarcar la relació entre les formes d'organització dels interessos empresarials i llur gestió.

En el que anomenem subsistema empresarial, l'organització tindria per funció posar en relació uns elements interns (els interessos empresarials) amb uns

elements externs i interns que hem anomenat impactes de les polítiques (públiques o privades); en conseqüència, l'organització afegeix un valor estratègic als interessos: els predisposa per a l'acció.

El quadre següent ens aporta una informació interessant respecte a això, en el sentit que explica com s'organitzen els interessos econòmics segons llurs recursos interns (integració formal dels interessos).

QUADRE 5. *Acció econòmica i acció política de les organitzacions empresarials*

Forma organitzativa	Firma	Sistema d'acció entre actors autònoms però interdependents	Associacions empresarials			
Estructura de govern resultant	Equilibri perfecte o imperfecte d'estructures	<i>Private policy networks</i>	Control administratiu de les estructures			
Orientació de les firmes	Accions individuals	Compromisos individuals	Compromisos mitjançant l'afiliació			
Estructures concretes	Mercat perf.	Barreres entrada	Concertació	Acció col·lectiva informal	Associacions empresarials	Govern privat dels interessos
<i>Continuum</i> d'integració formal dels interessos						
Accions concretes	Interès propi	Tàctiques	Estratègies		Lleialtat Sacrifici	

Font: Adaptació lliure del quadre de Kenis (1992, p. 6).

L'organització dels interessos sectorials no tan sols serveix per a posar en relació elements interns i externs al subsistema; quan parlem d'impacte sobre uns interessos sectorials ho fem en el nostre cas per a referir-nos a l'impacte de les polítiques públiques, però aquest impacte sectorial, en un context de *policy networks*, pot ser degut a polítiques privades, internes o externes al sector en qüestió. En conseqüència, les organitzacions empresarials com a subsistemes poden adoptar lògiques d'acció diferents de les que haurien adoptat els empresaris individualment; esdeven per tant un nou actor. En donarem un exemple.

Tal com manifesten força líders empresarials, s'està internalitzant en el món empresarial el problema de la protecció del medi ambient. En canvi, individualment (excepte per a alguns grans grups industrials) aquest problema és percebut encara com una amenaça i provoca recels. En una primera fase determinades organitzacions empresarials s'han encarregat de canviar aquesta actitud difonent el missatge que els interessos econòmics dels associats no tenen per què ser incom-

patibles amb les mesures de protecció mediambiental (aquest seria el cas d'algunes associacions empresarials del sector químic). Ara bé, algunes organitzacions han anat més enllà formulant polítiques clarament favorables al desenvolupament mediambiental considerant que aquestes podrien ser funcionals per a l'organització perquè ofereixen avantatges comparatius als interessos dels associats. El resultat d'aquestes estratègies és la modificació del mapa inicial de representació dels interessos.¹⁰¹

L'exemple anterior posa de manifest, com veurem a continuació, que existeix una relació evident entre les formes d'organitzar els interessos empresarials i les formes de gestionar-los.

1.3.2.2. *La gestió dels interessos empresarials*

Una conseqüència de considerar les organitzacions empresarials com a sub-sistemes polítics en acció és que permet copsar el caràcter de *gestor dels interessos* que tenen aquests actors privats. A continuació observarem que la gestió dels interessos es pot efectuar directament —a través de la representació dels interessos per part de les organitzacions— o indirectament —a través de l'assumpció o el rebuig de contingències que els afecten, per part també de les organitzacions.

La gestió dels interessos a través de la representació sectorial

En primer lloc hem de considerar que una definició dels interessos empresarial que ens permeti interpretar les estratègies empresarials haurà de tenir en compte també la hipòtesi inicial de reflexivitat.

a) Interessos econòmics i mercat

Els economistes, conscients de les dificultats de definir els interessos en termes col·lectius, utilitzen una institució (el sistema de preus) i un principi (la racionalitat en l'ordenació de les preferències individuals). Malgrat les seves im-

101. En conseqüència cal remarcar que la discrecionalitat d'aquestes organitzacions es troba a la base dels problemes que presenta el concepte de sector. Aquest concepte tindria només una validesa en termes estàtics, però això no vol dir que no sigui útil com a referència. Podem dir que passa el mateix amb el concepte de representativitat, que malgrat les seves limitacions serveix per a estudiar l'evolució dels interessos.

perfeccions,¹⁰² aquesta aproximació permet definir els interessos d'un col·lectiu en termes de cost/benefici (presumiblement de la forma com ho fan els empresaris).

L'interès definit en termes de cost/benefici permet introduir una noció interessant per a entendre l'actitud empresarial: l'avantatge comparatiu. Aquesta noció es fonamenta en el fet que tant els beneficis com els costos són relatius (s'avaluen respecte d'una situació de referència); així, des d'una òptica empresarial els interessos es veuen sotmesos a possibles avantatges comparatius. En conseqüència una forma de definir i delimitar, en termes econòmics, uns interessos és avaluant els seus avantatges comparatius respecte a una situació de referència. En donarem un exemple, el de la substitució dels CFC (clorofluorocarbonis) i el forat en la capa d'ozó, que és especialment interessant per a parlar d'interessos en termes d'avantatges comparatius.

La història dels CFC i el forat en la capa d'ozó abans i després del protocol de Montreal (1987) que regula la producció de CFC es pot interpretar, entre d'altres factors, per l'èxit o el fracàs relatiu d'uns estats i d'uns grups multinacionals (hi havia la presumpció, fa uns anys, que els EUA, havien sobreavaluat els perills dels CFC amb una recerca a càrrec de Dupont Nemours [grup industrial que havia descobert substituïts al CFC]).

La importància dels interessos econòmics explica que els productors i utilitzadors de CFC hagin constituït grups de pressió des de 1972: la Chemical Manufacturer Association i l'Alliance for Responsible CFC Policy als EUA, un grup de treball del CEFIC a Europa. Malgrat aquesta acció col·lectiva abans del protocol ja es perfilen divergències a la balança comercial entre els països exportadors (Regne Unit, França, Itàlia, Països Baixos) i els països que produeixen per al mercat interior (EUA, RFA, Japó). D'altra banda, la majoria de productors de CFC són grans grups químics —Dupont de Nemours (EUA), Hoechst (RFA), ICI (Regne Unit)— en què els CFC representen una part molt petita (menys del 5 %) de la seva activitat total. Aquest però no és el cas de grups més petits com ATOCHEM (França) o d'empreses especialitzades en la producció de CFC. En conseqüència, si reprenem el que havíem anomenat situació de referència, que en aquest cas seria el protocol de Montreal, podem veure que hi ha actors amb avantatges comparatius. Aquests avantatges comparatius —que com veiem són independents del sector d'activitat (químic)— defineixen les estratègies dels actors abans de les negociacions de Montreal: només els dos grans grups (Dupont de Nemours i ICI) s'anticipen amb programes de recerca sobre substituïts als CFC, els altres grups s'adaptaran com puguin als acords de Montreal; finalment una part

102. Manca de transparència dels mercats, aversió al risc, visió a curt termini i fenòmens d'imitació o persuasió.

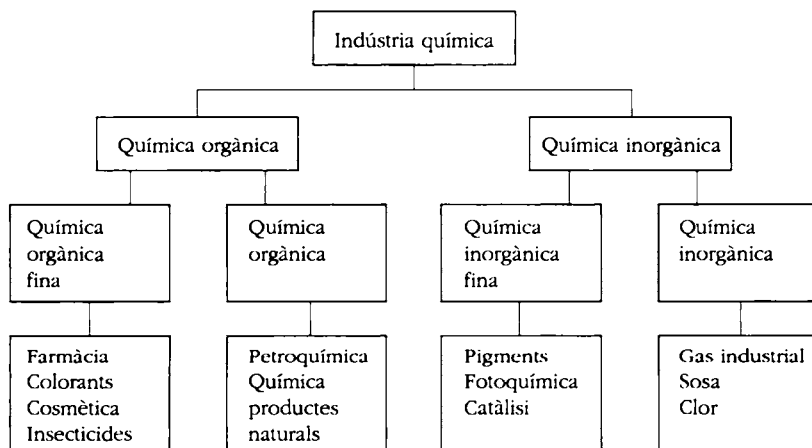
de la producció de CFC queda relegada als petits fabricants i als productors potencials del Tercer Món.¹⁰³

Hem vist a través d'aquest exemple que el criteri dels avantatges comparatius s'imposa en aquest cas al criteri sectorial o territorial per definir o delimitar uns interessos. Tanmateix, el fet que el criteri dels avantatges comparatius estigui per damunt de criteris sectorials o territorials no vol dir que aquests no siguin útils. Aquesta observació ens adverteix sobre les diferents dimensions dels interessos; des d'una òptica estrictament econòmica, el criteri dels avantatges comparatius podria ser suficient; des d'una òptica política, els criteris sectorial i territorial són útils en la mesura que introdueixen, com veurem en el propers apartats, una dimensió legitimadora (i per tant, no solament interna) als interessos.

b) Interessos econòmics i sector

Un criteri ja clàssic per a identificar els interessos és el del sector. Els economistes l'empren per a delimitar les relacions interproductives que s'estableixen entre activitats més o menys afins. En donarem un exemple.

En el sector químic aquestes activitats consisteixen a transformar matèries primeres orgàniques i inorgàniques en productes intermedis tant per al consum industrial com domèstic:



Font: Gual, Solà, Fluvà (1991).

103. Una situació similar s'està produint amb el problema del PVC i el seu substitut més competitiu, el PET, com veurem en l'estudi de cas.

La gran varietat de productes intermedis i finals fa que parlem de subsectors com a subunitats d'anàlisi de relacions interproductives (per exemple, la química inorgànica fina). Són justament aquestes relacions interproductives a escala sectorial o subsectorial les que expliquen les estratègies d'integració vertical i horitzontal dels grups industrials (el sector químic seria paradigmàtic en aquest sentit). Aquestes característiques sectorials condicionen, com veurem més endavant, l'acció col·lectiva dels empresaris.¹⁰⁴

Ara bé, com a criteri econòmic i administratiu, el concepte de sector dóna una dimensió interna als interessos (relacions interproductives) i externa dels interessos (a través de la seva representació). En els criteris de representació sectorial dels interessos es dóna una tensió entre llur dimensió territorial i sectorial (vegeu l'apèndix).

En aquest sentit, cal remarcar que l'ús del criteri sectorial per a estudiar l'organització i la mobilització dels interessos empresarials s'ha generalitzat notablement en la sociologia i en la ciència política. Així, a partir dels anys vuitanta, es realitzaran força estudis des d'aproximacions neocorporativistes i/o neofuncionalistes. Quant a llur abast interpretatiu, aquests estudis han tingut un nivell «meso» (Rijnen, 1986; Solé, 1987) o «macro» (Schmitter, 1991).¹⁰⁵

Així, els conceptes de diferenciació interassociativa i diferenciació intraassociativa s'empren en la literatura neocorporativista per a mesurar les tensions entre les dimensions territorials i sectorials en la representació dels interessos empresarials (Schmitter, 1981).¹⁰⁶

Cal tenir en compte, per tant, les dimensions territorial i sectorial dels interessos empresarials a l'hora d'interpretar la lògica d'influència de les organitzacions empresarials. Així, en l'estudi de cas que presentem, l'organització dels in-

104. D'altra banda cal recordar que la classificació en sectors de les activitats econòmiques té una utilitat estadística; tots els estats industrialitzats així com els organismes supraestats (OCDE) disposen d'un codi de classificació de les activitats per sectors i subsectors (en el cas espanyol, el CNAE). Vegeu l'apèndix: esquema 2; i esquema 4.

105. Les hipòtesis neocorporativistes sobre el govern es basen en l'accés privilegiat d'alguns interessos sectorials representats col·lectivament; aquests interessos no tenen per què coincidir amb els de les classes socials. SCHMITTER i STREECK (1985b), en llur article «Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordini sociale», mostren que en la regulació social les aliances intersectorials poden fins i tot entrar en conflicte amb les tradicionals classes socials. El neofuncionalisme també utilitza el concepte de sector per explicar els processos complexos d'integració política —per exemple, el procés d'integració europea (SCHMITTER [1991]). Per a un aproximació mesocorporativista de la representació i organització dels interessos vegeu SOLÉ (1987).

106. La diferenciació intraassociativa fa referència al nombre relatiu d'organitzacions empresarials en un territori determinat, independentment del sector que representen, i permet copsar el nivell de descentralització vertical de la xarxa associativa; i per diferenciació interassociativa s'entén el nombre d'organitzacions sectorials (subsectorials) per a un determinat nivell territorial; aquest indicador serviria per a mesurar la descentralització horitzontal (funcional) en l'organització dels interessos empresarials.

teressos que potencialment estan afectats per la gestió dels RSU té un caràcter multinacional i multisectorial, cosa que evidentment condicionarà la seva estratègia de *lobbying*.

Hem de remarcar que, des d'un punt de vista teòric, la dimensió política del criteri sectorial no ha de ser forçosament el reflex de la seva dimensió econòmica. Aquesta circumstància s'explica, com veurem a continuació, pel fet que hi ha estratègies de grup que no segueixen inicialment una lògica estrictament econòmica.

Utilitzarem, per tant, el concepte de sector com a criteri econòmic (per copsar, per exemple, els avantatges comparatius d'un sector davant d'una política pública) però també com a criteri polític (per copsar la mutació o la creació d'algun sector a través de l'organització territorial i sectorial dels interessos que posa en joc).¹⁰⁷

La gestió estratègica dels interessos empresarials

Una conseqüència de la dimensió territorial i sectorial dels interessos empresarials és que aquests poden ser gestionats de forma estratègica: internalitzant i externalitzant els impactes (directes o encreuats) de les polítiques (públiques o privades) sobre aquests. Així, les estratègies d'internalització i externalització de contingències derivades de l'impacte d'una determinada política esdeven un instrument de les organitzacions empresarials per a gestionar llurs interessos.

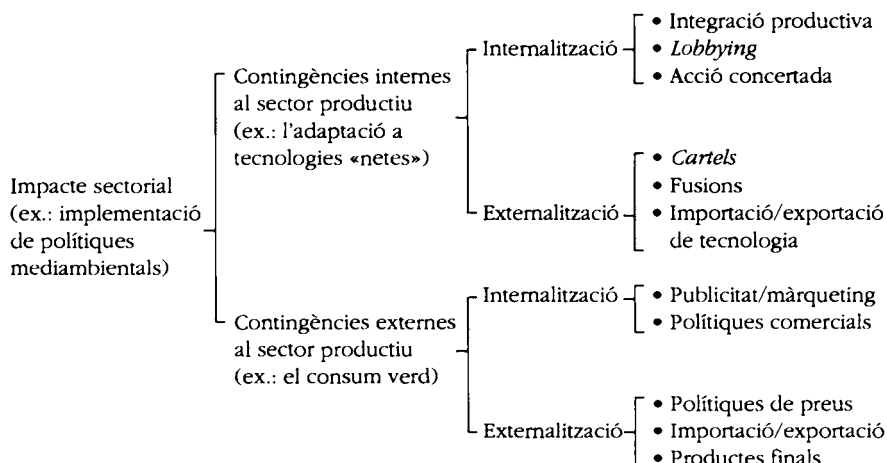
Kenis (1992) empra els conceptes d'internalització i d'externalització de contingències en el marc de l'acció col·lectiva dels industrials.¹⁰⁸

La taula següent ens informa sobre les possibilitats de controlar l'impacte sectorial d'una política (pública o privada) sobre els interessos d'un sector, remarcant que la internalització de les seves contingències (internes o externes al sector) permet externalitzar, en contrapartida, altres contingències (internes o externes al sector). En donarem un exemple.

L'adopció per part d'un sector industrial de noves tecnologies en els seus processos productius es pot interpretar com una internalització de contingències en la mesura que es deriva d'una regulació en la qual ha participat (via *lobbying*) aquest sector. Aquesta internalització pot comportar l'externalització d'unes contingències externes al sector productiu; pot comportar, per exemple, que la imatge corporativa de sector «net» li permeti augmentar els preus dels seus productes.

107. Hi ha un estudi interessant de KENIS (1992) sobre la creació social del sector de les fibres químiques.

108. En l'estudi de cas centrarem l'atenció en les estratègies de la part superior de la taula (internalització de contingències internes al sector productiu), tenint en compte, però, que les altres estratègies també són presents en l'acció col·lectiva dels empresaris.

ESQUEMA 3. *Internalització i externalització de contingències internes o externes al sector*

Font: Adaptació d'una taula de Kenis (1992).

Per tant, l'organització dels interessos empresarials pot utilitzar com a instrument de gestió dels seus interessos les esmentades estratègies, tenint en compte que determinades formes organitzatives (associacions, grups integrats, firmes) s'adapten millor.

Finalment volem fer algunes observacions sobre aquestes estratègies. En primer lloc remarcarem que l'estratègia d'internalitzar una determinada contingència preveient la possible externalització d'una altra contingència no s'explica únicament en termes de costos regulatius sinó també en termes de legitimitat.

En efecte, una estratègia d'internalització de contingències pot ser interpretada en els mateixos termes que hem utilitzat en l'apartat sobre la participació dels actors privats en les polítiques regulatives; és a dir, en termes de regulació i de legitimitat. En aquest sentit, l'organització empresarial pot fer un càlcul cost/benefici en termes de regulació i de legitimitat a l'hora d'optar per la internalització.

Així, els efectes en termes de legitimitat d'una estratègia d'internalització de contingències poden ser polítics (coresponsabilitat amb l'administració, credibilitat recíproca, *expertise* en el *policy making*) i econòmics (avantatges comparatius, imatge corporativa, màrqueting).¹⁰⁹

109. En el cas de moltes polítiques mediambientals, aquesta internalització de costos es realitza

L'autonomia relativa de les organitzacions empresarials en la gestió dels interessos

La possibilitat que tenen les organitzacions empresarials de gestionar els interessos empresarials a través de la representació sectorial i a través de la internalització de contingències, té unes conseqüències sobre el paper d'aquestes organitzacions en els processos d'intermediació d'interessos.

1. L'organització, en la mesura que internalitza contingències externes, n'és devé dependent: en tant que la valoració dels interessos representats s'efectua en relació amb els impactes externs, s'acaba produint una certa confusió entre la lògica de l'afiliació i la lògica de la influència.

2. L'organització adquireix un grau d'autonomia respecte dels seus membres: com hem vist, en la mesura que els seus inputs serveixen per a produir uns outputs i que aquests outputs afecten indirectament els inputs (*feedback*).¹¹⁰

Fixem-nos que aquest grau d'autonomia és el que proporciona justament a les organitzacions empresarials el caràcter de subsistema polític.¹¹¹

De la mateixa manera que en el cas de les polítiques públiques parlàvem del seu caràcter transversal, els outputs de les organitzacions també poden tenir una dimensió transversal¹¹² en la mesura que sigui funcional per als seus inputs (interessos + impactes de les contingències internes i/o externes). És justament en aquest context que podem entendre la tasca promotora i no solament defensora de les organitzacions empresarials. Aquesta capacitat promotora es deriva del

assignant al mercat (externalització via increment de preus) la redistribució d'uns recursos econòmics destinats a la reparació o preservació del medi ambient. Aquesta externalització té una interpretació econòmica i alhora política: comporta el control de la redistribució per part del sector que genera aquests recursos econòmics, i això admet una interpretació política, en termes de centralitat en la intermediació d'interessos, i econòmica, en la redistribució sectorial dels recursos econòmics.

110. Hem de remarcar que aquesta situació podria assemblar-se a la descrita del sistema polític estonià. Ara bé, en el cas de les organitzacions empresarials no hi ha, generalment, els mecanismes de control democràtic de què disposa el sistema polític i que fan que el procés de gestió de les demandes socials mantingui una certa coherència amb la realitat social.

111. Les característiques d'un enfocament sistèmic no tenen per què significar un determinisme teòric. En aquest sentit és rellevant l'aportació de Crozier, que combina l'anàlisi estratègica i l'anàlisi sistèmica: «El raonament estratègic parteix de l'actor per a descobrir el sistema; només aquest pot explicar per les seves limitacions les aparents irracionalitats del comportament de l'actor. El raonament sistèmic parteix del sistema per a retrobar amb l'actor la dimensió contingent arbitrària i no natural del seu ordre construït.»

112. S'adquiriria mitjançant la internalització de contingències no exclusivament pròpies als interessos representats.

marge d'autonomia que adquireixen les organitzacions empresarials respecte dels interessos que representen.¹¹³

Tanmateix, aquesta capacitat d'acció autònoma, si bé permet una acció expansiva de les organitzacions empresarials, també suposa unes tensions de representació, com ja hem observat anteriorment.

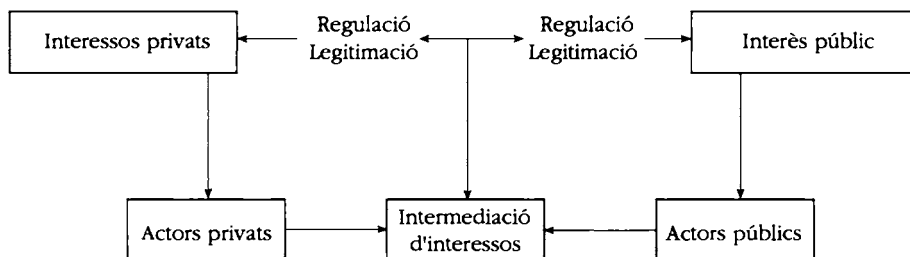
Com veurem a continuació, aquesta capacitat d'autonomia dóna un caràcter central i expansiu a les organitzacions empresarials.

1.3.3. ACTORS PRIVATS I POLÍTIQUES REGULATIVES

Per a interpretar la centralitat relativa d'alguns actors privats (que en el nostre cas prenen la forma d'organitzacions empresarials) en els processos d'intermediació d'interessos inherents a les polítiques regulatives considerem oportú establir primer alguns supòsits generals.

Supòsit 1. *En els processos d'intermediació d'interessos, inherents a l'elaboració de polítiques regulatives, es produeixen intercanvis entre actors públics i actors privats en termes de legitimitat i de regulació.* En l'esquema següent, representem els fluxos d'intercanvis entre interessos públics i privats (fixem-nos que en cap dels esquemes que presentem a continuació els contraposem).

ESQUEMA 4. *Intercanvis entre actors públics i privats en termes de regulació i legitimitat*



Font: Elaboració pròpia.

Supòsit 2. *Els actors (públics i privats) que participen en l'elaboració de les polítiques regulatives comparteixen uns costos i uns beneficis que s'expliquen*

113. No cal dir que aquest marge d'autonomia és més difícil d'assolir en d'altres organitzacions d'interessos com podrien ser els sindicats.

també en termes de legitimitat i de regulació. Pel que fa la a regulació, aquesta pot comportar per als actors privats uns costos econòmics derivats dels canvis i de les adaptacions a introduir en els processos de producció i de distribució de recursos. Per als actors públics el control efectiu de les mesures regulatives porta associat uns costos econòmics.

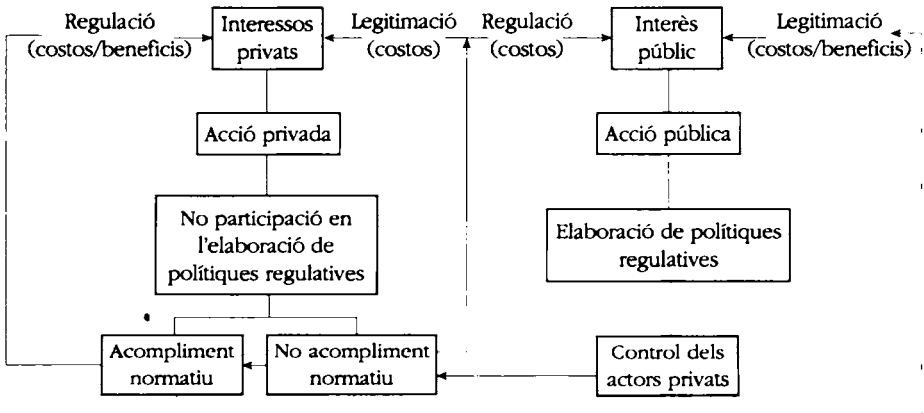
Més interessant, encara que potser menys evident, és el plantejament segons el qual la legitimitat també tindria una dimensió econòmica per a ambdós actors. Definim aquest valor econòmic en els termes següents: la legitimitat atorga noves oportunitats per a intercanviar recursos, tant des de l'esfera privada, com des de l'esfera pública, com des de la interacció de les dues esferes.¹¹⁴

Supòsit 3. *La intermediació d'interessos entre aquests actors no té per què ser un joc de suma zero.*

Supòsit 3.1. Escenari de no participació dels actors privats en la política regulativa

En aquest escenari es produirien uns fluxos d'intercanvi (en termes de costos/beneficis) regulatius i de legitimitat que il·lustrem en l'esquema següent:

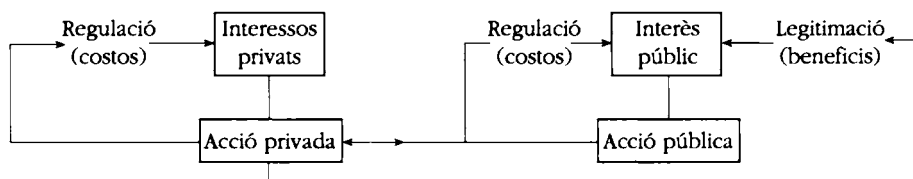
ESQUEMA 4. *Supòsit 3.1*



Font: Elaboració pròpia.

114. Així, per a donar alguns exemples que ben aviat esdevindran familiars, des de l'esfera privada, la legitimitat adquirida per un grup industrial que aconsegueix etiquetar els seus productes com a ecològics crea noves expectatives en termes de màrqueting; des de l'esfera pública, la legitimitat

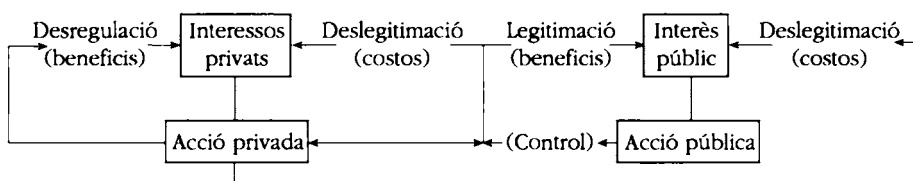
Ara bé, atès que l'actor privat no participa en l'elaboració de la política regulativa, aquest pot aconseguir-la o no aconseguir-la. En el cas que l'acompleixi haurà de suportar els costos econòmics de la regulació. Per a l'actor públic, l'acompliment reglamentari legitima la seva acció pública (que comporta uns costos econòmics i polítics derivats del control exercit). En aquest cas, per tant, tant els interessos privats com els públics suporten uns costos derivats de la regulació.



Font: Elaboració pròpia.

En el cas que l'actor privat no compleixi la normativa, aquest pot exposar-se a sancions econòmiques per part de l'actor públic (que esdeven per tant costos regulatius), però també a sancions en termes d'imatge (legitimitat), i aquestes sancions no tenen per què provenir únicament de l'actor públic.

Pel que fa a l'actor públic, el control efectiu sobre l'actor privat que no compleix la normativa depèn de les expectatives que tingui de restablir la legitimitat dels interessos que representa; restabliment que s'aconsegueix, evidentment, en la mesura que l'acció pública aconsegueix deslegitimar l'acció privada. En cas de no aconseguir-se aquest restabliment i, per tant, de no exercir-se un control efectiu, els actors privats es beneficien en termes de desregulació.



Font: Elaboració pròpia.

aconseguida per un ajuntament a través de l'eficàcia en la gestió delegada d'un servei públic crea noves oportunitats per a delegar nous serveis públics (avaluables econòmicament); finalment la legitimitat aconseguida per l'esmentat ajuntament i l'aconseguida pel grup que etiqueta els seus productes crea l'oportunitat de gestionar els residus d'envasos i embalatges a través d'una planta d'incineració finançada amb capital públic i privat (avaluable també en termes econòmics).

En conseqüència, l'estructura de costos/beneficis dels dos actors en el supòsit de no participació depèn de les expectatives de llur comportament recíproc:

Per a l'actor privat: *expectatives dels costos regulatius > expectatives dels costos de legitimació* → *incompliment de la normativa dels actors privats*.

Per a l'actor públic: *expectatives dels costos de regulació (polítics i econòmics) > expectatives dels beneficis de legitimació (polítics i econòmics)* → *absència de control públic efectiu sobre l'actor privat*.

En qualsevol cas, aquest comportament recíproc, en el supòsit de no participació (supòsit 3.1), comporta un joc de suma zero (vegeu l'esquema de fluxos general en el supòsit de no participació) entre els interessos públics i privats. Cal remarcar que en l'àmbit de la microeconomia, aquest tipus de joc es dona en situacions de duopoli, oligopoli i monopoli bilateral.

Abordem, a continuació, el supòsit de col·laboració.

Supòsit 3.2. Escenari de col·laboració (participació dels actors privats en una política regulativa)

En aquest cas donem per fet que la participació dels actors privats comporta la responsabilitat d'acomplir la normativa que es derivi de llur participació. Quins efectes té aquesta col·laboració per a ambdós tipus d'actors?

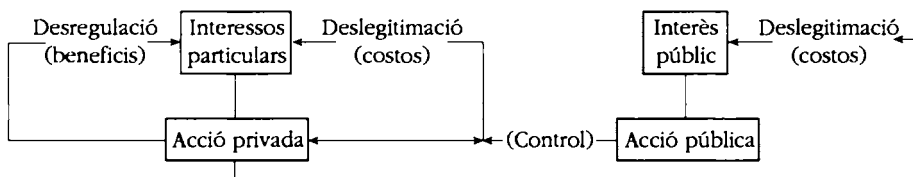
En primer lloc, hem d'observar que aquest supòsit dona a l'actor privat la possibilitat d'introduir elements autoregulatius en la regulació —que poden suposar una reducció dels costos regulatius—, i a l'actor públic li permet assegurar-se l'acompliment reglamentari (autolegitimació) —que el beneficia en termes de legitimitat.

Això ens portaria a deduir que en la mesura que els actors privats disposessin de recursos suficients, sempre estarien disposats a participar (pluralisme) en l'elaboració de les polítiques regulatives en la mesura que els costos regulatius de la no participació fossin superiors als costos regulatius de la participació (amb elements d'autoregulació). Quins són aquests recursos?

Això ens porta a fer una observació relativa a la diferent naturalesa dels actors privats: els actors amb més recursos per a participar en l'elaboració de les polítiques regulatives també seran els actors amb més recursos per a estalviar-se els costos regulatius de la no participació (com hem vist en el supòsit anterior) perquè són aquests actors els que poden posar en dubte el restabliment de la legitimitat pública, i per tant, el control públic efectiu de la regulació. Aquest tipus d'actors els anomenarem centrals per les raons esmentades.¹¹⁵

115. No entrarem aquí a descriure les característiques d'aquests actors (influència sobre els mitjans de comunicació, control i abast de llur activitat econòmica, etc.), el que justament considerem

Aquests actors privats en el càlcul de l'estructura cost/benefici de llur opció estratègica (participació / no participació), incorporaran la variable legitimitat.¹¹⁶



Font: Elaboració pròpia.

A continuació formalitzem aquest càlcul (que tindria un valor més heurístic que metodològic) tenint en compte que ens referim a expectatives. Pel que fa a les unitats d'una hipotètica mesura només podem dir que en termes de percepcions/expectatives, ni els costos/beneficis regulatius s'interpreten únicament en termes monetaris ni els costos/beneficis en termes de legitimitat exclouen totalment aquesta possibilitat.

Supòsit 3.2. Condició per a la participació d'actors privats

En termes costos/beneficis s'haurien d'acomplir les condicions següents (cal tenir en compte l'observació anterior):

$$\begin{aligned}
 &\text{costos d'autoregulació} \setminus < \text{costos d'incompliment de la normativa}^{117} \\
 &\text{costos d'autoregulació} \setminus < \text{costos de regulació} - \text{costos de legitimitat} \\
 &\text{costos d'autoregulació} \setminus < \text{costos de regulació} + \text{costos de legitimitat} < 0 \\
 &\text{costos d'autoregulació} \setminus < \text{costos de regulació} > \text{costos de legitimitat}.
 \end{aligned}$$

En conseqüència, perquè aquests actors privats participessin haurien de percebre que les expectatives d'estalvis en termes de regulació (costos d'autoregulació – costos de regulació) fossin superiors o iguals a les expectatives de costos en

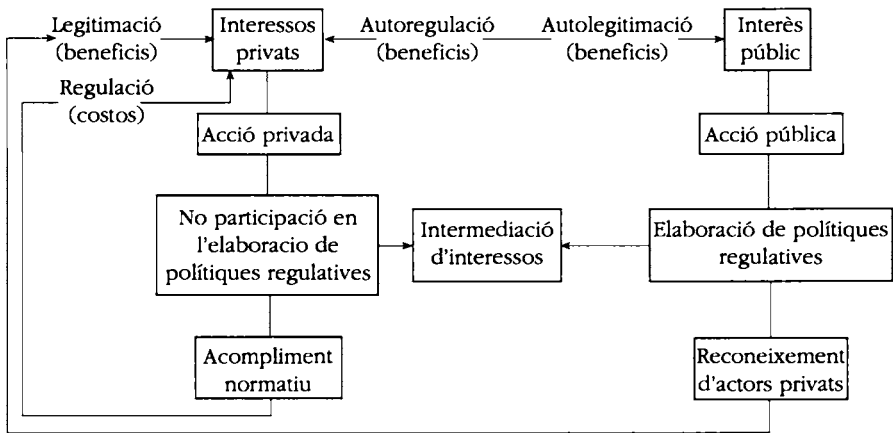
important és que llur centralitat es pot explicar en termes d'intercanvis (regulació/legitimació) amb els actors públics.

116. Recordem que la (des)legitimació no té per què provenir exclusivament de l'acció pública i que pot tenir unes conseqüències econòmiques més o menys avaluables.

117. Recordem que *expectatives dels costos de regulació > expectatives dels costos de legitimitat* → *incompliment de la normativa*.

termes de legitimació (derivats de no acomplir la normativa); dit en altres termes, que llur esforç regulatiu es vegés compensat o superat per uns beneficis en termes de legitimació.

ESQUEMA 4. *Supòsit 3.2*



Font: Elaboració pròpia.

Pel que fa a l'actor públic, aquest demanarà a canvi la coresponsabilització en l'acompliment reglamentari per tal de no perdre legitimitat (en termes d'eficàcia). En aquest cas establim un flux d'intercanvis que permet un joc de suma positiva (cooperatiu) entre els interessos públics i els privats (vegeu l'esquema anterior).

Corol·lari dels supòsits anteriors: *la permanència dels actors en els processos d'intermediació d'interessos inherents a l'elaboració de les polítiques regulatives s'explica pel fet que els intercanvis esmentats els puguin continuar essent favorables.*

Això voldria dir que, en termes dinàmics, s'acompleixin simplement les següents condicions:

a) Per a l'actor o actors privats: que la relació costos regulatius / beneficis de legitimació es percebi com una funció (regulació → legitimació) positiva i, si és possible, força elàstica.

b) Per a l'actor o actors públics: que la col·laboració privada li ha de permeti percebre expectatives de beneficis en termes de legitimitat (que en la me-

sura que provinguin de l'eficàcia també poden provenir de recursos econòmics).¹¹⁸

En el cas que s'acomplissin aquestes condicions tindríem força probabilitats que els actors continuessin col·laborant; en aquests cas, parlàriem d'estructures més o menys estables d'intermediació d'interessos.¹¹⁹

1.3.3.1. *Organitzacions empresarials i polítiques regulatives*

Dels supòsits sobre la participació dels actors privats en l'elaboració de polítiques regulatives es desprèn que els actors que hem anomenat centrals hauran de reunir una condició bàsica: que puguin assumir els costos/beneficis de l'autoregulació.

Considerem que les característiques que hem presentat respecte de la gestió dels interessos per part de les organitzacions empresarials (i el grau d'autonomia

118. La formalització d'aquestes condicions presenta, evidentment, força problemes metodològics. En termes d'expectatives podríem plantejar aquestes funcions —evitant excessius formalismes (no tindria sentit aplicar derivades)— de la forma següent:

a) per als actors privats:

$$\frac{\text{costos actuals (regulació/autoregulació)} - \text{expectatives de costos (regulació/autoregulació)}}{\text{costos actuals (regulació/autoregulació)}}$$

> -1

$$\frac{\text{beneficis actuals (legitimació)} - \text{expectatives de beneficis (legitimació)}}{\text{beneficis actuals (legitimació)}}$$

b) per als actors públics:

$$\frac{\text{costos actuals (legitimació)} - \text{expectatives de costos (legitimació)}}{\text{costos actuals (legitimació)}} > 0$$

119. No podem deixar d'advertir que existeix una abundant literatura sobre la participació dels grups privats en les polítiques públiques i els seus efectes quantificables; específicament, sobre els incentius que porten els grups a participar (*rent seeking*), amb autors com KRUEGER (1974), o sobre els efectes d'aquesta participació sobre les despeses públiques, amb autors com BECKER (1985), BUCHANAN (1977, 1984) o MUELLER (1987). Aquests estudis es basen en la despesa redistributiva derivada de la pressió dels grups d'interès. El propòsit del que acabem de dir en aquest apartat és un altre; si bé les conclusions sobre la possibilitat d'establir estructures d'intermediació d'interessos anirien a l'encontre del que afirmen aquests autors, el que ens interessa aquí és comprendre com s'estableixen transferències en termes de legitimitat entre els actors públics i els actors privats. Aquesta qüestió que aquí hem plantejat en forma condicional s'abordarà i s'aprofundirà en el proper apartat.

que se'n deriva) permeten confirmar la possibilitat que aquestes siguin centrals en els processos d'intermediació inherents a determinades polítiques regulatives.

Aquest tipus d'actors també ha estat caracteritzat com a *insider* en els *policy making processes* (Maloney, Grant, McLaughlin, 1994) no solament perquè participen en els processos d'elaboració de les polítiques públiques sinó també perquè llurs estratègies condicionen les dels actors públics.

1.4. UNA PROPOSTA D'INTERPRETACIÓ INTEGRADORA

Recordem que l'objecte d'estudi d'aquesta tesi són els processos d'intermediació d'interessos i, més concretament, l'anàlisi d'estructures d'intermediació d'interessos entre l'administració i el sector empresarial, per comprendre la naturalesa de determinades polítiques públiques; en el nostre cas, de la gestió dels RSU.

Considerem que, amb els elements que hem presentat en aquest capítol, podem formular de manera bastant concisa un esquema per a interpretar l'objecte d'estudi.

En el nostre cas, el paper que han tingut les organitzacions ecologistes en la promoció d'uns interessos mediambientals podia comportar un dèficit de centralitat per a l'administració en la mesura que aquesta es veiés incapaç de resoldre un conflicte d'interessos amb els productors.¹²⁰

El paper que faran determinades organitzacions empresarials serà justament el de gestionar els interessos sectorials des de l'esfera privada a través dels instruments i dels recursos que hem comentat en l'apartat anterior.

Considerem que el paper que han fet determinades organitzacions empresarials en els processos d'intermediació d'interessos inherents a la gestió dels RSU es pot interpretar també en termes de centralitat.¹²¹ Això ens porta a plantejar que en els processos d'intermediació d'interessos inherents a la gestió dels RSU, l'administració intentarà recuperar els dèficits de centralitat (en la tasca de legitimar i representar uns interessos generals) a través d'un intercanvi de recursos amb actors privats que gaudeixen, en l'esfera privada, d'una certa centralitat.¹²²

En aquest sentit considerem que quan els actors públics reclamen la validesa dels seus interlocutors privats, no ho estan fent solament en termes de representativitat sinó també en termes de centralitat.

120. Veurem que aquest conflicte deixa gairebé d'existir solament en el cas de Dinamarca.

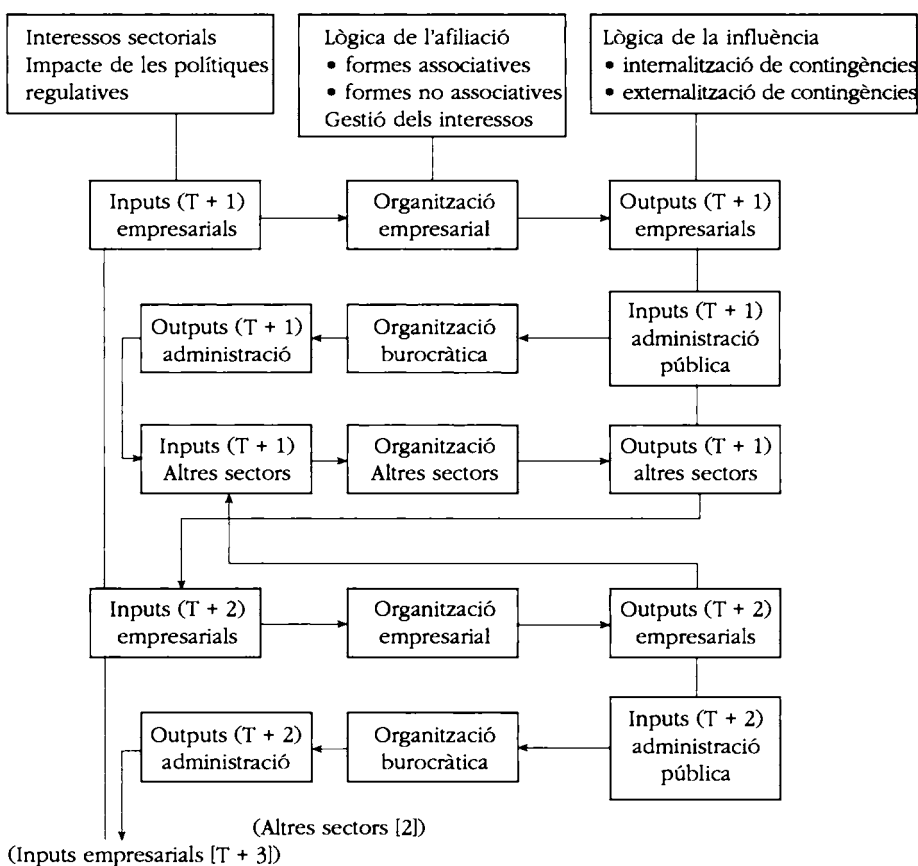
121. En l'estudi de cas veurem que la centralitat d'aquests actors privats s'ha d'interpretar en termes econòmics (aportaran recursos financers provinents dels consumidors) i polítics (legitimaran l'acció pública i privada).

122. PIZZORNO (1978) interpreta les polítiques públiques com a instruments d'intercanvi entre l'estat i els representants d'interessos per a preservar un consens.

En aquests processos d'intermediació algunes organitzacions empresarials han pogut actuar d'una forma més o menys autònoma respecte dels interessos que teòricament representen, per les raons que hem comentat en l'apartat anterior, i han esdevingut veritables subsistemes polítics.¹²³

ESQUEMA 5. *Subsistemes polítics en interacció*

(Inputs empresarials [T])



Font: Elaboració pròpia.

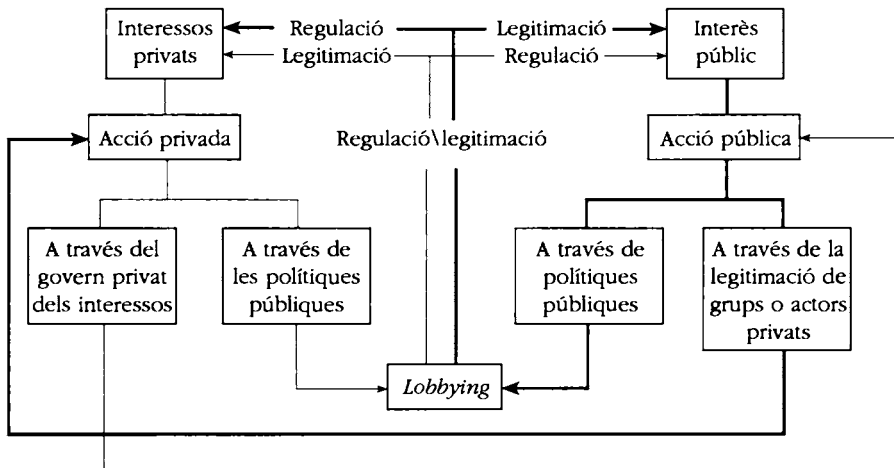
123. Com ja hem assenyalat, els efectes de les estratègies empresarials per a gestionar uns interessos sectorials poden modificar les condicions de partida; la lògica de l'afiliació (*politics*) no ha d'explicar necessàriament (variable independent) la lògica de la influència (*policy*).

Així, els outputs de les organitzacions empresarials han interactuat amb les polítiques públiques en la mesura que han estat funcionals per a ambdós subsistemes.¹²⁴

En l'estudi de cas aquesta funcionalitat podria explicar l'estabilitat de determinades estructures d'intermediació d'interessos que s'han generalitzat amb característiques similars; i s'hauria d'entendre, com hem vist en l'apartat sobre la participació dels actors privats en les polítiques regulatives, en termes de regulació i de legitimació recíproca (com a intermediació de recursos complementaris). Així, en l'estudi de cas parlarem d'estructures de coresponsabilitat i de col·legitimació.

El marc interpretatiu que hem presentat ens porta a constatar que si volem interpretar la possible instrumentalització d'una determinada política pública a través d'aquestes estructures estables d'intermediació ho hem de fer en doble sentit. No solament es poden utilitzar uns interessos públics per satisfer uns interessos privats sinó que els mateixos interessos privats també poden estar instrumentalitzats per uns actors centrals privats.¹²⁵

ESQUEMA 6. Regulació i legitimació en la intermediació d'interessos públics i privats



Font: Elaboració pròpia.

124. Recordem, però, que aquesta funcionalitat està condicionada, per a ambdós tipus d'actors, pels efectes que pot tenir sobre llur representativitat.

125. Hem de remarcar que la centralitat d'alguns actors no solament s'exerceix des de la participació en les polítiques públiques (*lobbying*) sinó també a través del govern privat dels interessos. En aquest sentit, definim el terme *lobbying* com una activitat dels grups o actors privats que consisteix

Aquestes consideracions ens porten, des d'un punt de vista prescriptiu, a replantejar-nos constantment la relació acció pública / acció privada i el paper de l'estat en la formació d'un interès general a través de polítiques regulatives i legitimadores.

a influir sobre les decisions que es deriven dels processos d'intermediació d'interessos. Pel que fa a l'expressió «govern privat dels interessos», ens referim a la gestió privada d'uns interessos sectorials per part d'organitzacions que hem definit com a centrals.

2. NOTA METODOLÒGICA

2.1. DEFINICIÓ DE L'OBJECTE D'ESTUDI I APROXIMACIÓ A AQUEST OBJECTE A TRAVÉS D'UN ESTUDI DE CAS

L'estudi de cas que presentem a continuació s'ha de considerar com una extensió i un aprofundiment del que ja vàrem presentar en el treball de recerca per al mestratge. Vegem, però, en quins termes i per a quins propòsits.

L'estudi de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges (PVREE) a França —com a exemple de la influència empresarial en una política de medi ambient—¹²⁶ va posar de manifest l'oportunitat d'ampliar i aprofundir l'àmbit temàtic inicial. En efecte, en analitzar les PVREE a França ja vàrem tenir en compte com a variables explicatives el polèmic model de gestió alemany, o l'incipient model de gestió europeu que es formulava en una directriu europea encara no aprovada.

Ara bé, aquesta constatació comportava formular-se una pregunta: respecte del nostre objecte d'estudi, estàvem realment estudiant un sol cas que els efectes del «contagi geogràfic» —tan evidents en un cas on l'organització internacional dels interessos industrials i els processos de transferència normativa són variables explicatives essencials— havien convertit en un rosari de subcasos interconnectats, o bé es tractava de casos distints més o menys comparables?

Si l'extensió geogràfica i temporal del marc empíric es circumscriu encara al mateix estudi de cas, l'estudi de les PVREE a França hauria de ser considerat com un subcàs exploratori il·lustratiu, que ens hauria permès formular unes hipò-

126. Aquest va ser l'objecte d'estudi del treball de recerca per al mestratge en ciència política *La influència dels empresaris en les polítiques de medi ambient. Un exemple: les polítiques de valorització dels residus d'embalatges (PVREE) a França*, Departament de Ciència Política i Dret Públic, UAB, 1993.

tesis i unes proposicions a contrastar en un nou marc empíric (Greenwood, 1994).

L'estudi d'altres subcasos serviria per a reforçar la plausibilitat de les esmentades proposicions i l'exemplaritat del cas. Dit en altres termes, l'estudi de les PVREE a França serviria per a reforçar la hipòtesi d'instrumentalització d'aquestes polítiques en la gestió dels RSU des d'una perspectiva *policies determines politics*.

Si, al contrari, aquesta extensió significués abordar nous casos distints, llur comparació serviria per a verificar la generalitat o particularitat del cas inicial, ara des d'una perspectiva *politics determines policies*.

La resposta però no era simple, si més no en el moment en què es trobava la recerca. Si realment es tractava d'un sol cas, un coneixement més profund de la part de realitat que vàrem estudiar (subcàs) no tindria sentit sense conèixer les altres parts (subcasos). Si, al contrari, es tractava de casos distints, una anàlisi comparativa serviria per a justificar l'especificitat del cas. Per tant, en els dos casos semblava necessari estendre el marc empíric inicial.

Així vàrem procedir, mantenint com a hipòtesi inicial que es tractava d'un sol cas i guiant-nos pel que, inicialment, semblava un increment intuïtiu.¹²⁷

En conseqüència no ens vàrem plantejar cap estratègia comparativa; les referències a altres realitats geogràfiques i temporals havien de servir per a entendre millor el nostre cas i per tant eren tractades com a variables independents.

Ara bé, si l'estudi de les PVREE a França s'havia d'interpretar com una part (subcàs) d'una realitat més àmplia (cas), per què no vàrem començar la recerca a partir d'un altre subcàs o, millor encara, a partir d'un context més general?

La resposta és trivial: simplement perquè durant la nostra estada a París ens va caure a les mans un dossier del Ministeri de Medi Ambient francès molt interessant i complet,¹²⁸ la naturalesa del qual ens va semblar propícia al nostre programa inicial de recerca. En aquest sentit volem recollir l'observació d'Eckstein (1979, p. 132) relativa a l'elecció d'un estudi de cas: «[...] because one knows the language, finds a culture congenial to live and work in, can get money for study, finds it publicly marketable, exotic [...]».

Hem de confessar que a partir d'aquí, els cops d'atzar, la perícia d'alguns entrevistats que semblaven eximir-se miraculosament de tota responsabilitat, les

127. Pel que fa a la hipòtesi segons la qual l'objecte d'estudi constituïa un sol cas, el títol de la recerca de mestratge (*La influència dels empresaris en les polítiques de medi ambient. Un exemple: les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges (PVREE) a França*) era força explícit: es tractava d'il·lustrar i de descriure, a través de l'estudi de les PVREE a França, la influència empresarial en l'elaboració d'una política mediambiental.

128. Respecte a això no voldria però deixar d'advertir la valuosa ajuda del professor Lucien Chabason, que junt amb el professor Yves Mény impartia un curs (1992-1993) sobre Politiques Ecologiques a l'IEP-Paris.

acusacions encreuades que, en nom de les institucions que representaven, feien alguns actors, l'anàlisi de la informació acumulada i sobretot la necessitat —en acabar l'estada a París— de continuar la recerca en una altra realitat geogràfica, ens varen abocar a l'esmentat increment intuïtiu.¹²⁹

Òbviament, tot i que aquest increment intuïtiu s'havia d'abandonar per a plantejar el programa de recerca per a aquesta investigació, de quelcom ens havia servit.

Les variables que havíem considerat en un principi com a independents s'anaven revelant com a variables dependents i interrelacionades en un sistema d'interaccions més ampli. L'aproximació empírica a l'objecte d'estudi semblava, per tant, concordar amb l'aproximació subsistèmica que des d'un punt de vista teòric hem plantejat en el capítol anterior.

Així que en acabar la recerca per al mestratge ens vàrem formular una hipòtesi final segons la qual el model de PVREE francès seria imitat i proposat pels empresaris de l'Estat espanyol. Aquesta hipòtesi es va confirmar en iniciar-se el treball de camp a l'Estat espanyol, i es va reafirmar, per tant, el valor exploratori del treball realitzat fins al moment.¹³⁰

Si fins llavors la recerca ens havia permès avaluar la capacitat dels empresaris per a gestionar l'impacte sectorial de les PVREE —amb la seva consegüent redistribució d'excedents sectorials— a través de la seva participació directa en l'elaboració d'aquestes polítiques, d'altra banda estàvem constatant que les PVREE esdevenien el punt de partida d'un nou enfocament en la gestió dels RSU.

L'exemple de les PVREE a França es convertia metafòricament en la punta d'un iceberg quant a visibilitat del fenomen que estudiàvem: la influència empresarial en les PVREE a França esdevenia un indicador de l'establiment d'estructures d'intermediació d'interessos entre actors públics i privats en la gestió dels RSU a la Unió Europea.¹³¹

L'esmentat increment intuïtiu adquiria el sentit d'un procés inductiu. Així, ens vàrem començar a preguntar si les PVREE s'havien d'interpretar no solament com uns instruments polítics de l'administració (*policies* → *politics*) encarregada,

129. En aquest sentit, creiem oportú no amagar el caràcter detectivesc d'aquestes evolucions encara que això es pugui interpretar com un atemptat a la racionalitat d'un programa de recerca per a una tesi doctoral.

130. Dos dies abans de la presentació pública del treball de mestratge (17-7-93), apareixia un article a *La Vanguardia* on s'anunciava que la CEOE optava pel model francès de valorització dels residus d'envasos i embalatges. Aquesta notícia va orientar definitivament el programa de recerca de la tesi.

131. Segons l'administració, les PVREE havien de servir per a finançar el sobrecost de les noves modalitats de gestió dels RSU; segons els industrials no es podien plantejar noves formes de gestió dels RSU sense formular unes PVREE.

teòricament, de la gestió dels RSU, sinó també com a recursos polítics dels industrials (*politics* → *policies*).

Això ens portava a abordar la recerca des d'una perspectiva teòrica que feia compatible l'aproximació *policies determines politics* amb l'aproximació *politics determines policies* al mateix temps que, en abordar el nostre objecte d'estudi a través de subcasos o casos connectats, deixava de ser transcendent la resposta a la pregunta formulada a l'inici (són casos distints o es tracta d'un sol cas?).

Aquesta reflexió ens va portar a fixar i precisar el nostre objecte d'estudi en els termes següents: l'esmentada doble instrumentalització de les PVREE s'interpretaria per les possibilitats d'intermediar interessos que aporta en la gestió dels RSU.

En conseqüència l'objecte d'estudi d'aquesta recerca s'amplia i s'aprofundeix partint de l'objecte d'estudi inicial (plantejat en la recerca de mestratge); l'estudi de les PVREE a França, com a subcàs exploratori, ens ha servit per a induir que la gestió dels RSU es pot interpretar a través de les estructures d'intermediació d'interessos subjacents a les PVREE. L'objecte d'estudi esdevé la influència empresarial en les estructures d'intermediació d'interessos, i el cas és el de la gestió dels RSU a la Unió Europea.

El pas de l'increment intuïtiu a un procés d'inducció més racional, que ha permès construir l'objecte d'estudi d'aquesta investigació, ha estat fonamentat en el programa de recerca empírica següent:

1. La primera etapa correspon a la recerca empírica realitzada per a la memòria del mestratge. Com ja hem dit, l'objecte d'aquesta recerca va ser l'estudi de la influència dels empresaris en el plantejament, l'elaboració i la implementació del model francès de valorització dels residus d'envasos i embalatges. Aquest model es va interpretar com una reacció al model alemany i com a anticipació a un model comunitari en fase d'elaboració. Aquesta aproximació diacrònica ens va permetre establir un escenari dinàmic d'interacció entre els principals actors a escala europea.
2. A partir d'aquesta primera fase de treball vàrem procedir a emmarcar les PVREE en un context més ampli: el de la gestió dels RSU a Europa. Es tractava de comprendre la relació existent entre les PVREE i les noves modalitats de gestió dels RSU. Aquesta anàlisi va comportar l'aparició de nous actors i de nous escenaris relacionats ja no solament amb la formulació del problema sinó també amb la seva gestió i implementació. Les PVREE adquireixen rellevància en ser contextualitzades en el marc de la gestió dels RSU.
3. En una tercera etapa, un cop avaluat el lloc que ocupen les PVREE en la gestió dels RSU, es va procedir a comparar els diferents models estatals de PVREE sincrònicament. Això ens obligà a obtenir una informació homogènia i equilibrada, i per tant, força selectiva. Aquesta aproximació sincrònica

ens va permetre determinar regularitats que a poc a poc van anar perfilant una estructura d'intermediació d'interessos subjacent a tots els models.

4. Finalment, vàrem procedir a recontextualitzar les PVREE en el marc de la gestió dels RSU a l'Estat espanyol a través de l'estudi del procés de transposició de la Directriu europea relativa als envasos i els seus residus.

El títol de la recerca, *Actors, interessos i intermediació d'interessos. El cas de la gestió dels residus sòlids urbans a la Unió Europea* canvia però no invalida el de la recerca anterior, *La influència dels empresaris en les polítiques de medi ambient. Un exemple: les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges a França*. Ara bé, l'abast del nou objecte d'aquesta investigació ens ha permès, esperem, plantejar qüestions de més envergadura.

2.2. ALGUNES OBSERVACIONS SOBRE LES FONTS D'INFORMACIÓ

Considerem que tres elements principals han condicionat l'obtenció d'informació per a aquest estudi empíric:

- a) la novetat de la temàtica que abordem (manca de precedents);
- b) el seu caràcter dinàmic;
- c) el secretisme de les dades i la confidencialitat de les opinions.

En primer lloc volem remarcar que els tres elements esmentats es retroalimenten. El secretisme és causa i alhora conseqüència de la provisionalitat de les negociacions i dels resultats assolits pels actors.

Pel que fa al caràcter innovador i dinàmic de la temàtica, hem de dir que vàrem tenir seriosos problemes a l'hora de delimitar temporalment la recerca. Així, vàrem fixar el principi i el final de la recerca empírica en el període comprès entre l'aparició de les primeres normatives sobre la gestió dels RSU a Dinamarca (1981) i el procés de transposició de la Directriu comunitària 94/62/CE a l'Estat espanyol, que finalment no s'ha pogut encara concloure, però que ho hauria de fer abans del 30 de juny de 1996. En conseqüència la recerca empírica ha estat plenament «participant», amb tots els avantatges i inconvenients que això comporta.

Pel que fa al secretisme de la informació, hem de tornar a recordar el caràcter gairebé detectivesc de les evolucions del treball empíric. Aquest fet ha tingut les següents conseqüències en la forma i el contingut de les fonts d'informació:

1. Un predomini de les fonts no oficials d'informació, que s'explica en part per la manca de documents públics (en molts casos l'elaboració de la nor-

- mativa es trobava en curs). Aquesta conseqüència no té per què ser negativa si hom pren consciència de la manca d'objectivitat que pot comportar.
2. Una abundància d'informació oral (entrevistes en profunditat, conferències monogràfiques i seminaris temàtics) i de fonts secundàries (articles d'opinió en les revistes, memòries i circulars d'organitzacions privades) que enriqueix la dimensió perceptiva de la recerca i obliga a una actitud participant però que pot també afegir encara més subjectivitat a l'anàlisi.
 3. Una manca d'informació prèvia que servís de referent, combinada amb una profusió informativa a la premsa justament a causa de l'actualitat i novetat del tema. En aquest sentit va ser necessari tenir cura de no confondre els termes: el tractament periodístic (dossiers de premsa, rodes de premsa informatives, publicitat) té un valor instrumental en una recerca que es vol politològica.

SEGONA PART:

LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS A LA UNIÓ
EUROPEA COM A EXEMPLE D'INTERMEDIACIÓ
D'INTERESSOS ENTRE EL SECTOR PÚBLIC
I ELS EMPRESARIS

En els capítols que segueixen abordem la part empírica d'aquesta recerca amb el propòsit de mostrar uns escenaris —configurats per les decisions i les accions que comporta la gestió dels residus sòlids urbans (RSU) a la Unió Europea— on els actors, amb els seus recursos i les seves estratègies, interactuen per intermediar uns interessos.

Aquests escenaris seran, alhora, un espai polític, econòmic i científic; la major o menor definició de cadascun d'aquests espais dependrà dels actors; del paper que tenen segons les decisions a prendre i de les accions a iniciar. En conseqüència, aquests escenaris hauran de ser considerats en una dimensió dinàmica i evolutiva.

Tanmateix, hem considerat oportú presentar uns capítols introductoris que contextualitzen l'estudi de cas en l'espai (dimensió geogràfica i sectorial del problema) i en el temps (dimensió històrica i social del problema).

El caràcter força tècnic d'aquesta part del treball ens obliga també, per no distreure el lector, a remetre'l sovint a un apèndix tècnic. Aquest apèndix inclou també una cronologia dels fets més importants del període estudiat.

III. ELEMENTS PER A LA INTERPRETACIÓ DE L'ESTUDI DE CAS

Ninguna sociedad puede dejar de consumir, ni puede, por lo tanto, dejar de producir. Por consiguiente, todo proceso social de producción considerado en sus constantes vínculos y en el flujo ininterrumpido de su renovación es, al mismo tiempo, un proceso de reproducción.

Karl MARX, *El capital*

Aquesta secció introductòria es divideix en dos capítols diferenciats i té com a propòsit emmarcar el nostre estudi de cas en el temps i en l'espai.

En el primer capítol procedim a situar el problema global de la gestió dels residus sòlids urbans en un context geogràfic concret (la Unió Europea) i sectorial (agents econòmics afectats per les polítiques derivades de la gestió dels residus sòlids urbans).

Hem considerat oportú, abans d'iniciar l'estudi de cas, aportar dades que fan referència als interessos territorials i sectorials en joc per tal de revelar-ne llur caràcter. El propòsit és mostrar, amb dades que aporten els mateixos actors, les diferents dimensions —ecològica i econòmica— que adquireixen els esmentats interessos. Per raons d'exposició presentem per separat aquestes dimensions assumint que en realitat aquestes dimensions es combinen i que des d'un punt de vista teòric són difícilment destriables. Aquesta primera part té, per tant, una funció sustentadora i il·lustrativa respecte de l'estudi de cas.

El segon capítol es proposa emmarcar històricament el problema de la gestió dels RSU, des de la seva gènesi fins al moment en què es varen fer les primeres propostes concretes de gestió. Les escasses i disperses enquestes d'opinió sobre la problemàtica concreta dels residus sòlids urbans,¹³² si més no en els períodes inicials, ens obliguen a interpretar la percepció del problema a través de l'anàlisi d'entrevistes en profunditat a líders d'opinió que representen sectors potencialment implicats en el problema (empresaris, consumidors, organitzacions empresarials, organitzacions de consumidors, associacions de veïns, administra-

132. Les enquestes sobre actituds i comportaments respecte del medi ambient només es refereixen tangencialment al problema dels residus domèstics. Per al cas espanyol vegeu l'enquesta de CIREs, 1992. En conseqüència, no hem considerat convenient incorporar estudis sobre opinió pública respecte d'aquesta problemàtica en particular.

cions). Aquestes entrevistes ens han permès copsar la percepció sobre l'origen i el plantejament del problema que ens ocupa per part dels qui després seran els actors en la seva formulació i gestió. Així, encara que sigui de forma perceptiva, aquesta segona part permet abordar l'estudi de cas amb una certa perspectiva històrica i evolutiva.¹³³ Insistim, però, que no es tracta d'un estudi sobre l'evolució de l'opinió pública respecte del problema que ens ocupa.

En definitiva, ambdues parts aporten elements complementaris que constitueixen un bagatge útil per a abordar l'estudi de cas amb alguns pressupòsits assumits —pel que fa a l'estructura d'interessos— i amb uns comportaments tipus de referència —pel que fa a les actituds.

133. La perspectiva evolutiva des d'un punt de vista social que abordem en aquest segon apartat ens ha permès formular unes estratègies i uns contextos ideals que seran útils per a la interpretació de l'estudi de cas.

1. CONTEXTUALITZACIÓ TERRITORIAL I SECTORIAL DE LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS (RSU): UN PROBLEMA ÚNICAMENT ECOLÒGIC?

1.1. LA DIMENSIÓ ECOLÒGICA DEL PROBLEMA DE LA GESTIÓ DELS RSU

De 1950 ençà, l'extracció mundial de matèries primeres s'ha multiplicat per cinc, i la producció mundial de béns de consum, per set (OCDE, 1991). Aquestes dues manifestacions del que s'ha anomenat la societat d'usar i llençar —existent només en algunes parts del nostre planeta— havia de tenir forçosament un impacte ecològic i econòmic important. Tanmateix, no és fins fa pocs anys¹³⁴ que s'han relacionat els anteriors indicadors amb un creixement correlatiu de la generació de residus de tot tipus.

Tot i que nosaltres només ens ocuparem dels RSU, per copsar la importància relativa de llur impacte ambiental hem considerat convenient contextualitzar-los en el marc dels residus sòlids en general.

1.1.1. RESIDUS SÒLIDS I RSU A LA UNIÓ EUROPEA

L'any 1994, l'Europa comunitària generava, aproximadament, uns 2.200 milions de tones mètriques de residus sòlids, és a dir, de matèries no emeses ni a l'aire ni a l'aigua, les quals volen els seus productors o posseïdors o de les quals s'han de desprendre.

134. L'informe del MIT (informe Meadows) al Club de Roma advertia, l'any 1972, sobre el perill d'un esgotament dels recursos naturals si les taxes de creixement econòmic no es moderaven, però només feia una referència indirecta al problema de la generació de residus. L'informe Brundtland, en definir, l'any 1987, la noció de desenvolupament sostenible, incideix més directament en el problema.

1.1.1.1. La identificació dels residus sòlids a la Unió Europea

El primer problema que plantegen els residus sòlids de cara a la seva gestió és el de la identificació de llur origen i de llur composició. Aquesta dificultat té conseqüències sobre el tractament jurídicopolític, econòmic i tecnològic dels residus. A continuació donem un exemple d'aquesta manca de precisió, analitzant les dades disponibles sobre generació de residus sòlids a la Unió Europea. El quadre següent ens mostra les quantitats de residus sòlids categoritzats en municipals, industrials i nuclears per a cadascun dels països de la Unió Europea a finals dels anys vuitanta.

QUADRE 1. *Generació de residus sòlids a la Unió Europea*

País	Residus municipals de finals dels 80		Residus industrials de finals dels 80						Residus nuclears de finals dels 80	
	1.000 t	%	Total			Perillosos			t/bn	%
			1.000 t	%	unit. PIB	1.000 t	%			
Alemanya	20.230	19	61.400	25	95	6.000	27	360	14	
Bèlgica	3.080	3	8.000	3	104	920	4	122	5	
Dinamarca	2.400	2	2.400	1	41	91	0	—	—	
Espanya	12.550	12	5.110	2	27	1.710	8	270	10	
França	17.000	16	50.000	21	89	3.000	14	950	36	
Grècia	3.150	3	4.300	2	123	423	2	—	—	
Holanda	6.900	7	6.690	3	50	1.500	7	17	1	
Irlanda	1.100	1	1.580	1	87	20	0	—	—	
Itàlia	17.300	16	43.700	18	94	3.800	17	—	—	
Portugal	2.350	2	6.620	3	292	170	1	—	—	
Regne Unit	20.000	19	50.000	21	97	4.500	20	900	34	
Total	106.060	100	239.800	100	—	22.134	100	2.617	100	

Font: Elaboració pròpia. Dades OCDE, 1991.

Amb les dades del quadre 1 no podem descompondre totalment per categories el volum total de residus sòlids a la Unió Europea (2.200.000.000 t a principis dels noranta), però, sabent que el 50 % d'aquests són d'origen agrícola (a principis dels noranta), podríem fer l'estimació següent:

Total residus = residus municipals + residus industrials + residus nuclears + residus agrícoles + *altres residus*

Altres residus = total residus – residus municipals – residus industrials – residus agrícoles

Altres residus = 2.200.000 – 106.060 – 239.800 – 2.617 – 1.200.000 = 651.523

En conseqüència podem establir aproximadament el pes relatiu de cada tipus de residu en el quadre següent:

QUADRE 2. *Tipus de residus sòlids a la Unió Europea*

	<i>Pes en sec</i>	<i>%</i>
Residus municipals	106.060.000	4,8
Residus industrials	239.800.000	10,9
Residus nuclears	2.617.000	0,1
Residus agrícoles	1.200.000.000	54,6
<i>Altres residus</i>	<i>651.523.000</i>	<i>29,6</i>
Total residus a la UE	2.200.000.000	100,0

Font: Elaboració pròpia.

I què són els «altres residus»? Generalment, les estadístiques consultades inclouen en aquesta categoria «residual» els residus provinents de la producció d'energia, de les activitats extractives, de la construcció i dels enderroc d'obra privada i pública, de les estacions depuradores, dels dragatges, etc. Aquesta categoria residual representa, però, aproximadament el 30 % del total de residus generats a l'Europa comunitària. Aquest fet suscita les següents reflexions:

1. La manca de precisió en la definició dels residus permet l'existència d'aquests calaixos de sastre. Això s'explica en part perquè no hi ha criteris homogenis, tant a escala nacional com a escala internacional, per tipificar els residus.
2. Aquesta imprecisió té com a conseqüència la impossibilitat de designar responsables i per tant de tractar jurídicament i políticament aquesta part important dels residus generats.

Respecte dels residus sòlids urbans, en concret, la seva categorització sembla més clara. En general, aquesta categoria de residus inclou, a més a més dels residus de les llars (brossa), alguns residus voluminosos, els residus que provenen de petits establiments comercials i industrials,¹³⁵ els residus dels jardins i dels mercats públics. Com veurem, els RSU són generalment recollits i eliminats per l'administració local; això explica que també s'anomenin residus municipals.

135. La inclusió d'aquest tipus de residu en la categoria de RSU no ha estat sense polèmica. L'administració local, generalment encarregada de l'eliminació dels RSU, ha mostrat, com és el cas dels ajuntaments catalans, les seves reticències a acceptar aquesta inclusió.

Tanmateix, la categoria de residus municipals té tendència a perdre alguns dels seus components. Així, darrerament els residus provinents dels hospitals s'han tipificat com a residus sanitaris; els provinents d'alguns comerços (drogueries, tintoreries) o petites indústries, com a especials, amb un tractament jurídic-polític diferenciat.

En conseqüència, no ens ha de sorprendre que els residus municipals més coneguts i identificables hagin estat els primers a rebre un tractament jurídic i polític concret.¹³⁶

1.1.1.2. *L'evolució en la generació de residus sòlids a la Unió Europea*

Pel que fa a l'evolució en la generació de residus sòlids a la Unió Europea es produeix un creixement moderat en els darrers anys.¹³⁷ En conseqüència, els fluxos anyals s'acumulen i incrementen uns estocs cada cop més difícils d'eliminar o de «disposar per al rebuig».¹³⁸ Això fa que avui la problemàtica dels RSU, en general, es plantegi en termes d'acceptabilitat dels abocaments i de les instal·lacions de tractament; la qual cosa ja ha comportat, entre d'altres conseqüències, la temptació de resoldre el problema via exportació.¹³⁹

El quadre següent mostra que la generació de RSU a la Unió Europea ha crescut moderadament en els darrers anys i se situa en un nivell inferior al dels Estats Units i Canadà, el Japó i fins i tot al de la mitjana dels països de l'OCDE.

136. Pel que fa als residus industrials, s'intenten aplicar algunes temptatives d'avaluació mitjançant la inscripció a registres de residus (en el cas de Catalunya cal esmentar la confecció de registres per part de la Junta de Residus i la realització d'enquestes a empreses), però les dades disponibles provenen encara, principalment, de les companyies d'assegurances o de la voluntat d'informar de la mateixa indústria.

137. La quantitat de RSU generada és una funció de diferents variables com el nivell de vida / hàbits de consum, volum de la població, època de l'any, formes de distribució i condicionament de les mercaderies, clima, etc.

138. Els experts i els grups ecologistes han aconseguit substituir el terme *eliminació* per *disposició del rebuig* en alguns textos legals (és el cas de la Llei reguladora dels residus catalana; vegeu l'apèndix) en considerar que *eliminació* és un eufemisme (que afecta la imatge social del problema) ja que els residus no s'eliminen mai (ni tan sols en el cas que es tractin) sinó que es transformen. Per tant, l'abocament i la incineració no són modalitats d'eliminació sinó de disposició al rebuig.

139. Hem remarcat en l'anterior apartat que als anys vuitanta, pel que fa a aquesta problemàtica, s'havia produït un agreujament de la síndrome NIMBY (*not in my back yard*).

QUADRE 3. *Evolució en la generació de RSU en kg/hab./any a escala mundial*

	<i>Mitjan anys 70</i>	<i>1980</i>	<i>Mitjan anys 80</i>	<i>Finals anys 80</i>	<i>Taxa increment</i>
Amèrica del Nord	633	687	734	826	0,30
Japó	341	355	344	394	0,16
Unió Europea*	285	296	306	326	0,14
OCDE-Europa	277	323	346	336	0,21
Total OCDE	407	436	493	513	0,26

* Es fa una estimació (projecció lineal) per a mitjan anys setanta.

Font: Elaboració pròpia. Dades OCDE 1991 i EUROSTAT 1985.

QUADRE 4. *Evolució en la generació de RSU en kg/hab./any a escala europea*

	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>Finals anys 80</i>	<i>Taxa increment</i>
Dinamarca	—	399	469	—	—
França	228	260	272	304	0,34
Alemanya	330	348	318	331	0,01
Grècia	—	259	304	314	0,21
Irlanda	175	188	311	—	0,78
Itàlia	257	252	263	301	0,17
Països Baixos*	—	464	449	467	0,01
Portugal	—	213	231	—	—
Espanya	—	215	275	322	0,49
Regne Unit**	324	319	355	353	0,09
Total UE***	285	296	306	326	0,14
Barcelona	291	268	272	355	0,22

* Inclou Holanda, Bèlgica i Luxemburg.

** Dades referides a Anglaterra i el País de Gal·les. Es fa una estimació per al Regne Unit.

*** Es fa una estimació (projecció lineal) per a l'any 1975.

Font: Elaboració pròpia. Dades OCDE 1991 i EUROSTAT 1985.

El quadre anterior mostra l'evolució en les quantitats de RSU generades en diferents països de la Unió Europea.

Dels anys setanta ençà, el volum de deixalles domèstiques ha augmentat un 40 % en el món i un 25 % a la Unió Europea. Si bé no és a Europa on es genera un volum més elevat de RSU, la densitat de població agreuja el problema, a causa de la proximitat dels abocadors a les zones urbanes.¹⁴⁰

140. La forta densitat demogràfica, amb la consegüent manca d'espais per a ubicar els RSU,

1.1.2. LES DEIXALLES PRODUÏDES PER ENVASOS I EMBALATGES: ELS RESIDUS D'ENVASOS I EMBALATGES (REE)

La composició dels RSU ha anat canviant en el temps: s'ha constatat un augment gradual dels envasos i dels embalatges en general, sobretot de les ampolles i dels envasos no retornables; també s'ha produït una substitució progressiva dels materials tèxtils pel paper.

Actualment, els països de la Unió Europea generen uns 58 milions de tones de REE. D'aquests 58 milions, 29 milions (50 %) procedeixen de les llars, 11,6 milions (20 %) del sector serveis i 17,4 milions (30 %) del sector industrial.

Les dades següents posen de manifest una associació entre nivell de desenvolupament econòmic / modalitats de distribució comercial i quantitats d'envasos per persona i any.

QUADRE 5. *Envasos i embalatges per capita en el món*

Estats Units	250 kg
França	180 kg
Rússia	90 kg
Burundi	4 kg

Font: ELF-ATOCHEM, 1995.

En definitiva, podem afirmar que, en una mesura important, el creixement en la generació de RSU en els països industrialitzats és degut al creixement del volum dels REE presents en la brossa. Estudis recents sobre la composició de les deixalles afirmen que els REE representen el 25 % del pes i 60 % del volum dels RSU.

El quadre següent relaciona la quantitat de materials presents en una mostra estàndard de brossa obtinguda el 1994 en els municipis catalans de l'Àrea Metropolitana, en els quals s'implementa la recollida selectiva.

també explica que durant els anys setanta i vuitanta, mentre en la resta de països industrialitzats predominava l'abocament com a sistema d'eliminació dels RSU, al Japó ja s'imposava la incineració.

QUADRE 6. *Envasos i embalatges presents a les deixalles municipals*

<i>Envasos/embalatges segons el material</i>	<i>% pes (sobre enva- sos/embalatges)</i>	<i>% volum (idem)</i>	<i>% pes (sobre total RSU)</i>	<i>% volum (idem)</i>
Polietilè	19,53	31,70	5,12	19,37
Polietilè dur blanc	3,46	5,36	0,91	3,27
Polietilè dur color	4,30	3,68	1,13	2,25
Polipropilè	0,11	0,09	0,03	0,06
PVC rígid transparent	3,16	3,30	0,83	2,01
Porexpan	0,82	2,49	0,22	1,52
Poliestirè	1,71	1,99	0,45	1,21
PET	1,36	1,61	0,36	0,99
<i>Total plàstics</i>	<i>34,45</i>	<i>50,22</i>	<i>9,05</i>	<i>30,68</i>
Mixt alumini	0,78	1,19	0,21	0,73
Bosses congelar	1,05	0,04	0,28	0,02
Tetrapack	3,55	4,13	0,92	2,53
<i>Total mixtos</i>	<i>5,38</i>	<i>5,36</i>	<i>1,41</i>	<i>3,28</i>
<i>Cartró</i>	<i>24,52</i>	<i>38,49</i>	<i>6,44</i>	<i>23,52</i>
Paper alumini	1,19	0,64	0,31	0,39
Alumini sòlid	0,77	0,26	0,20	0,16
Pots fèrrics	9,69	3,30	2,55	2,01
<i>Total metalls</i>	<i>11,65</i>	<i>4,20</i>	<i>3,06</i>	<i>2,56</i>
Cosmètics	0,09	0,01	0,02	0,01
Medecines	0,13	0,01	0,03	0,01
<i>Total especials</i>	<i>0,22</i>	<i>0,02</i>	<i>0,05</i>	<i>0,02</i>
<i>Vidre</i>	<i>23,78</i>	<i>1,71</i>	<i>6,25</i>	<i>1,04</i>
<i>Total mostres</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>26,26</i>	<i>61,10</i>

Font: Elaboració pròpia. Dades CEPA (*Residu Mínim*, 1994).

En conseqüència, l'impacte ambiental dels REE es pot definir en els següents termes:

1. Els REE són responsables del fort increment del volum de RSU.
2. Els REE contribueixen a la saturació dels abocadors i dificulten les pràctiques tradicionals d'eliminació dels RSU a causa de llur composició inorgànica.
3. L'increment sostingut de REE sense contemplar llur recuperació significa un malbaratament de recursos i de matèries primeres.

Tanmateix, els REE i fins i tot els RSU en general ocupen un lloc modest en la generació total de residus sòlids a la Unió Europea.

Com a recapitulació respecte a la dimensió o rellevància ecològica del problema dels RSU presentem l'esquema següent:

ESQUEMA 1. *Proporció dels diferents tipus de residus sòlids a la Unió Europea*

RSU	REE	← fracció REE respecte a tots els RS = 58 Mt/m ² = 2,6 %
	Altres	← fracció RSU respecte a tots els RS = 106 Mt/m ² = 4,8 %
Total residus sòlids a la UE = 2.200 Mt/m ² = 100 %		

Font: Elaboració pròpia.

L'observació de l'esquema anterior permet fer-se una idea visual de la magnitud del volum de REE respecte al volum total de residus sòlids a la Unió Europea a principis dels anys noranta. Tot i que el volum de REE augmenta a un ritme superior al d'altres tipus de residus, aquest només significa aproximadament el 2,6 % del volum total de residus sòlids.

D'altra banda, per llur composició els REE són menys tòxics que d'altres tipus de residus sòlids (residus industrials peril·losos, residus nuclears). Podem afirmar que des d'un punt de vista ecològic existeix un consens entre la comunitat científica sobre el fet que el problema de la gestió dels REE és important (en termes estrictament ecològics) però d'ordre relativament menor si es compara amb el problema dels residus industrials en general i especialment dels residus tòxics.

En definitiva, podem afirmar que l'impacte ambiental dels RSU, sense ser menyspreable, evidentment, és significativament menor al d'altres residus sòlids, tant pel seu volum com per la seva composició; sobretot si tenim en compte les dificultats per a identificar l'origen i la composició d'alguns residus sòlids.¹⁴¹ Fins i tot, amb certa dosi de provocació, s'ha arribat a afirmar que el problema dels RSU és, abans que res i sobretot, un problema estètic i cultural, més subjectiu que objectiu.¹⁴² El caràcter provocatiu d'aquesta afirmació —potser fins i tot subversiu per a determinats sectors socials—, més enllà del seu valor formal i substantiu, ha tingut per a nosaltres la virtut de suggerir-nos altres dimensions del problema per entendre'n el seu ressò.

141. Hem recollit l'opinió d'alguns experts en les entrevistes realitzades.

142. Ens referim molt concretament a l'opinió d'un expert en enginyeria dels materials que hem entrevistat.

1.2. LA DIMENSIÓ ECONÒMICA DEL PROBLEMA¹⁴³

En quasi tots els països industrialitzats (i si més no, en tots els de la Unió Europea) s'ha generalitzat un sistema de recollida de residus municipals —per «eliminar-los»¹⁴⁴ que cobreix gairebé la totalitat de la població. Els sistemes implantats per eliminar els RSU han estat, fins a finals dels anys vuitanta, bàsicament els següents:

- l'abocament controlat o no;
- la incineració de les deixalles amb recuperació o sense recuperació d'energia;
- el compostatge de la matèria orgànica.

El cost d'eliminar els RSU, a efectes si més no de visibilitat pública, esdevé cada vegada més elevat a causa de la dificultat de trobar nous emplaçaments per als abocadors i per a les plantes d'incineració (les dues modalitats més corrents d'eliminació).

Pel que fa als abocadors, aquests han estat la forma més habitual d'eliminació però òbviament presenten molts inconvenients ecològics i culturals (filtracions en les capes freàtiques, impacte visual o paisatgístic). L'administració és conscient que la síndrome NIMBY és especialment acusada respecte dels abocadors de residus.

Pel que fa a la incineració, té l'avantatge, respecte de l'abocament, de reduir el pes i el volum dels residus, però no els elimina totalment ja que en una part passen de sòlids a atmosfèrics. La incineració s'ha anat generalitzant en els darrers anys tot i que cada vegada té més opositors; en aquest cas no tant per la popular i estesa síndrome NIMBY com pels informes més o menys objectius dels experts.

Una darrera forma d'eliminar els RSU ha estat el compostatge.¹⁴⁵ Nosaltres, en centrar el nostre estudi en els residus d'envasos i embalatges, no dedicarem major atenció a aquesta darrera modalitat de tractament, ja que només s'aplica als residus orgànics.

143. Per a la lectura d'aquest apartat és especialment útil remetre's a l'apèndix tècnic.

144. Els residus, com tota matèria, no s'eliminen sinó que es transformen. En la normativa més recent sobre residus es substitueix «eliminació» per «disposició del rebuig». Per tant, d'ara en endavant la utilització del terme *eliminació* només respon a raons estilístiques i no a raons eufemístiques (distorsió, deliberada o no, de la realitat).

145. Aquesta tècnica, només aplicada als residus orgànics, pot produir compost de qualitat, amb la qual cosa ja no es tractaria d'eliminació sinó d'aprofitament (valorització); la pràctica poc acurada d'aquesta tècnica fa que en molts casos se la consideri més com una via d'eliminació que de valorització.

El quadre següent mostra per als països de la Unió Europea el cost d'abocar una tona de RSU expressat en intervals de pessetes.

QUADRE 7. *Cost per tona de RSU abocada a escala mundial*

França	3.700-6.660
Alemanya	7.400-11.100
Itàlia	7.400-11.100
Finlàndia	2.590-5.365
Països Baixos	4.810-12.950
Regne Unit	1.110-3.330
Espanya	370-1.850
Suècia	1.850-7.955
Austràlia	648-2.220
Estats Units	1.850-8.140
Amèrica Llatina	370-740
Sud-est Asiàtic	278-925
Nova Zelanda	2.220-3.330

Font: *Financial Times*, 2-3-1994. (La conversió a pessetes és nostra.)

En el quadre anterior, podem observar que es produeix una associació entre costos elevats i densitat demogràfica i/o sensitiva (repecte al problema dels residus), amb l'excepció notable del Regne Unit, país on l'Administració local ha aprofitat les mines de carbó en desús com a abocadors.

No disposem de dades que ens mostrin l'evolució d'aquest cost però és plausible pensar que ha anat en augment en els darrers anys. Actualment, mentre a la majoria dels països industrialitzats predomina encara l'abocament com a sistema d'eliminació o de disposició del rebuig, al Japó, per raons urbanístiques i geogràfiques, s'incineren el 70 % dels RSU.

En qualsevol cas, l'espai que ocupen els RSU en la gestió pública —no solament en termes estrictament físics (volum)— ha anat creixent de tal manera que les administracions locals, com a gestores dels recursos del territori, han hagut de buscar noves fórmules que permetin allargar el màxim de temps possible la vida dels abocadors i minimitzar el nombre d'incineradores.

1.2.1. GESTIÓ I VALORITZACIÓ DELS RSU

La situació que acabem de descriure ha comportat un nou plantejament en la gestió dels RSU: si l'eliminació és cada cop més cara, cal intentar reduir, o re-

cuperar/reutilitzar (valoritzar) els residus. El quadre següent posa de manifest els esforços per a substituir l'eliminació o disposició del rebuig (abocament i incineració) com a forma de gestió dels RSU en alguns països de l'OCDE.

QUADRE 8. *Sistemes de tractament dels RSU en alguns països de l'OCDE l'any 1990 (en percentatges)*

<i>Estat*</i>	<i>Compostatge</i>	<i>Incineració / recuperació energia</i>	<i>Abocament</i>	<i>Reciclatge</i>
Espanya	20,4	5,8	61,2	—
Itàlia	0,0	6,3	—	89,9
França	6,2	37,5	72,0	46,7
RFA	2,9	17,0	—	53,1
Regne Unit	0,0	12,5	50,0	70,0
EUA	2,1	16,3	7,6	66,6

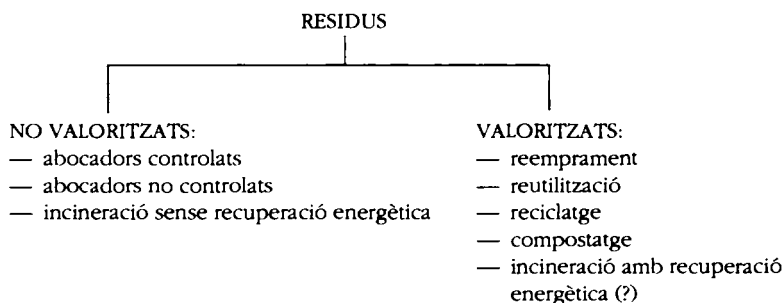
Font: OCDE, 1991.

Malgrat alguns problemes de consistència, aquest quadre posa de manifest que els països que han fet més esforços per a substituir la via d'eliminació per la via de la valorització han estat França, la RFA i els EUA. La via de la valorització ha pres formes diferents: els EUA han potenciat el reciclatge mentre que a França predomina la incineració amb recuperació energètica (que els alemanys no consideren com a valorització).

Pel neologisme *valorització* entenem el concepte marc que engloba totes aquelles operacions mitjançant les quals és tornat a utilitzar totalment o parcialment un residu; una conseqüència d'això és que un producte sense valor pot adquirir valor en termes monetaris; aquest és el cas dels residus que esdevenen subproductes amb un corresponent preu de mercat.¹⁴⁶ La valorització dels residus, junt amb llur minimització (reducció en l'origen) és un dels objectius finals de la gestió dels residus en general i dels RSU en concret.

L'esquema següent il·lustra les diferents modalitats de valorització.

146. D'entre els exemples de crear mercats de subproductes podríem citar la Borsa de Subproductes, impulsada a Catalunya pel Consell de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya, o el precedent de la indústria química (FEIQUE) amb la BODEREQ (Bolsa de Remanentes Químicos).

ESQUEMA 2. *Destinació i tractament dels RSU*

REEMPRAMENT: Nou emprament d'un producte o d'un material recuperat per a un ús anàleg al primer (consignació de botelles).

REUTILITZACIÓ: Introducció d'un material recuperat en un cicle de producció diferent respecte del qual s'ha originat.

RECICLATGE: Reintroducció d'un material recuperat en el mateix cicle de producció en què s'ha originat.

INCINERACIÓ AMB RECUPERACIÓ ENERGÈTICA: En alguns estats es considera una modalitat de valorització (França) mentre que en d'altres no (Alemanya).

En termes físics podem definir la valorització dels residus com qualsevol tractament adreçat a recuperar una part del valor dels residus en termes de matèria i/o d'energia;¹⁴⁷ per tant, la valorització pot ser material o energètica.

Cal advertir, però, que la valorització energètica (incineració amb recuperació energètica) és la forma menys eficient de valorització dels residus (un residu valoritzat materialment es pot valoritzar energèticament *a posteriori*, però no al contrari, en general), fins al punt que a Alemanya ni tan sols es considera —fins a les darreres modificacions de la seva normativa sobre REE— una forma de valorització (aquesta consideració està canviant darrerament davant la dificultat d'assumir les grans quantitats de residus recollits).

En qualsevol cas s'exigeix per a aquesta modalitat de valorització (incineració amb recuperació d'energia) un control estricte de les emissions,¹⁴⁸ i s'aconseylla una definició molt restringida: operació d'aprofitament del poder calorífic del

147. S'estalvien, per exemple, aproximadament 1.500 kWh (un barril i mig de petroli) en produir una tona d'acer a partir de ferralla en comptes de mineral de ferro. L'estalvi és encara més important tractant-se de paper.

148. Regulat per una directriu europea sobre emissions de les incineradores.

residu quan aquest sigui assimilable a un combustible i el balanç ambiental sigui favorable.¹⁴⁹

En definitiva, un aspecte específic de la realitat econòmica dels residus és el valor residual que aquests conserven, en termes de reutilització, de reciclatge o de recuperació energètica, és a dir, en termes de valorització.

En el quadre següent mostrem la composició mitjana dels RSU a l'Estat espanyol per a l'any 1992.

QUADRE 9. *Composició dels RSU a l'Estat espanyol l'any 1992*

Matèria orgànica	44,06
Papers	21,18
Plàstics	10,59
Vidre	6,93
Metalls fèrrics	3,43
Metalls no fèrrics	0,68
Fusta	0,96
Tèxtils	4,81
Gomes i cautxú	1,01
Piles i bateries	0,20
Diversos	6,17

Font: *Medio Ambiente en España 1992*, MOPTMA, Direcció General de Política Ambiental, Madrid, 1993.

Aquest quadre permet observar els diferents materials susceptibles de ser recuperats i tractats. En qualsevol cas, per reutilitzar els residus cal modificar els mètodes de recollida (que passa a ser selectiva, és a dir, que obliga a separar el materials per poder-los recuperar), i això presumiblement suposa un encariment de la gestió, si més no per als països on l'abocament (controlat i/o incontrolat) ha estat relativament còmode (com seria el cas d'Espanya).

El presumible sobrecost degut a les noves modalitats de gestió no està però encara definit. És molt significatiu i rellevant remarcar que en plantejar-se el finançament de la recollida selectiva (tasca necessària per a poder valoritzar els RSU),¹⁵⁰ les administracions locals varen fer unes avaluacions que fixaven increments de fins a un 200 % respecte a la recollida tradicional, mentre que contra-

149. Aquesta definició implica que quan un residu es valoritza energèticament és perquè té un poder calorífic que permet la seva utilització eficient sense afegir combustibles, però només en el cas que les emissions que produeix aquesta combustió siguin inferiors a les que dona un combustible estàndard.

150. Vegeu el glossari de l'apèndix.

avaluacions fetes per organitzacions empresarials indicaven uns increments gairebé nuls!¹⁵¹

Però no tan sols existeixen diferències sobre l'avaluació del sobrecost sinó també sobre qui ha de finançar aquest sobrecost. Com veurem en l'estudi de cas, aquesta qüestió és complexa; prova d'això és que els dos models de gestió de referència (el francès Eco-emballages i l'alemany Duales System Deutsch) aporten solucions diferents.

El debat gira entorn de si el sobrecost l'ha de finançar únicament la indústria (sectors afectats per les polítiques de valorització i minimització dels REE), o si, a més, hi han de contribuir les administracions. En ambdós casos és el consumidor qui paga finalment, però per al nostre estudi és rellevant distingir els efectes d'un sistema i de l'altre, per esbrinar l'estructura d'intermediació d'interessos que se'n deriva.

És evident que darrere aquestes qüestions es planteja el dilema entre reduir/minimitzar o recuperar/reutilitzar els residus i la capacitat del consumidor per a decidir respecte a això. Veurem que les polítiques de valorització dels REE no són, pel que fa als objectius de la gestió des RSU, neutres.

1.2.2. GESTIÓ DELS RSU I VALORITZACIÓ DELS REE

La valorització dels residus comprèn evidentment la dels envasos i embalatges, i aquesta és molt important pel fet que els embalatges constitueixen una part cada vegada més important del valor afegit dels productes que es comercialitzen.

De moment, dels 50 milions de tones de REE generades a la Unió Europea només se'n tracten —és a dir, se sotmeten a algun tipus de valorització— un 18 %, és a dir, uns 9 milions de tones; la resta s'aboca.

Els diccionaris defineixen *residu* com «allò que resta d'un tot després de sotreure'n una o més parts». En el cas dels REE, «allò que resta» pot suposar més de la meitat del valor monetari del «tot»; és a dir, els envasos i els embalatges representen a vegades un valor afegit superior al 50 % del valor total, en termes monetaris, del producte.

Aquest fet s'ha anat generalitzant i aguditzant en els darrers temps a causa de factors comercials (màrqueting i noves formes de distribució) i a factors tecnològics (conservació i transport de mercaderies). Malgrat aquestes «exigències

151. Tindrem l'ocasió d'estudiar una avaluació feta per una important i influent organització que acull productors i recicladors de residus d'envasos i embalatges anomenada ERRA (European Recovery and Recycling Association).

actuals,¹⁵² no deixa de ser un motiu de reflexió i de debat el fet que els consumidors, en molts casos, utilitzin per al seu ús primari només el 50 % del valor del producte! La resta, que perdura després d'aquest ús, esdevé deixalla.¹⁵³

D'altra banda ja hem vist que el nou plantejament en la gestió del RSU suposa orientar els objectius cap a la minimització i la recuperació de residus per tal de facilitar-ne una eliminació cada cop més costosa en termes econòmics i ecològics. Tanmateix, el reciclatge d'alguns materials no és rendible; aquest és el cas d'algun tipus de plàstic, el reciclatge del qual no és rendible en termes energètics, o del paper, el reciclatge del qual respon més a criteris pedagògics o cívics que no pas econòmics o, fins i tot, ecològics.¹⁵⁴ En conseqüència, la gestió dels RSU via valorització no es pot considerar una solució «total» al problema que ens ocupa.

El nostre estudi de cas permetrà copsar el significat, la utilitat i l'oportunitat, en termes polítics, d'aquestes polítiques de valorització. Abans però vegem quins actors es veuen implicats en aquestes polítiques.

1.2.3. ELS INTERESSOS EN JOC EN LES POLÍTIQUES DE VALORITZACIÓ DELS RESIDUS D'ENVASOS I EMBALATGES (PVREE)

Atenent-nos a la definició que fa la Directriu (94/62/CE) relativa als envasos i els residus d'envasos, es consideren agents econòmics els proveïdors de materials d'envasos, els fabricants d'envasos, les empreses transformadores i envasadores, els usuaris d'envasos, els importadors, els comerciants i els distribuïdors, les administracions públiques i els organismes públics. A tots se'ls atribueix unes responsabilitats inherents a la idea que «l'ús de l'envàs té un preu».¹⁵⁵

Per tant, aquests són en principi els agents susceptibles de rebre un impacte d'unes polítiques que es deriven de la gestió dels RSU; en concret, de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges (PVREE).

152. El mateix sector empresarial de l'envàs reconeix que només dos terços de l'embolcall serveixen per a protegir, conservar i informar sobre els productes i que la resta respon més a criteris de màrqueting i publicitat per a incitar a la compra.

153. Les organitzacions ecologistes i de defensa dels consumidors denuncien que avui a Catalunya és pràcticament impossible per als consumidors trobar un comerç mitjà o gran on se'ls ofereixi envasos reutilitzables.

154. La reutilització del paper, si més no, redueix el consum de pasta de paper i per tant de fusta. Així, alguns estudis assenyalen que si només la meitat del paper que s'utilitza arreu del món es reciclés s'evitaria la desforestació d'uns 8 milions d'hectàrees de bosc (superfície equivalent al 6 % de tots els boscos europeus). Tanmateix altres informes afirmen que des d'un punt de vista ecològic el reciclatge de paper no és rendible.

155. És significatiu que no s'esmentin els consumidors, que en qualsevol cas paguen sempre el sobrecost (que repercuteix sobre el preu de venda del producte).

A continuació presentem aquests agents aportant dades sobre llurs interessos, per tal de copsar en quina mesura poden veure's afectats per les PVREE. No realitzarem un estudi aprofundit sobre l'impacte sectorial de les PVREE¹⁵⁶ ja que no és l'objecte d'aquest treball. Tanmateix, per a entendre les estratègies empresarials que mostrarem en l'estudi de cas, hem cregut oportú referir-nos als interessos dels sectors potencialment afectats per les PVREE. L'impacte sectorial de les PVREE pot afectar potencialment cinc sectors d'activitat (industrial i comercial):¹⁵⁷

- a) *els productors de matèries primeres* (vidre, plàstic, metall, paper/cartró, fusta) per a envasos i embalatges;
- b) *els fabricants d'envasos i embalatges*;
- c) *els consumidors o usuaris d'envasos i embalatges* (principalment, els productors d'aliments, de productes de bellesa i salut, de productes de neteja);
- d) *els distribuïdors de productes de consum envasats* (especialment, les grans superfícies);
- e) *la indústria de la recuperació i del reciclatge* de materials i subproductes.

1.2.3.1. *Pel que fa als productors de matèries primeres*

Les següents distincions revelen l'estructura d'interessos actual existent: de cada 12 embalatges, 4 són de paper o cartró, 3 de plàstic, 2 de vidre, 2 de metall i 1 de fusta.

Una forma bastant precisa d'avaluar l'impacte que les PVREE poden tenir sobre els productors de matèries primeres consisteix a quantificar els materials presents en la brossa i conèixer després quina part de la producció de cada material es destina al mercat d'envasos i embalatges. El quadre 10 mostra aquesta possibilitat.

Pel que fa a les quotes en el mercat dels envasos i embalatges dels respectius materials, només disposem de dades referides als plàstics, que mostrem en el quadre següent. El quadre 12, malgrat ser incomplet (els valors marginals no sumen 100), ens indica la importància relativa del subsector d'envasos i embalatges en la producció i transformació de plàstics, segons els països europeus.

156. Tindrem l'ocasió, en l'estudi de cas, d'analitzar en profunditat el subsector dels plàstics.

157. Aquí fem servir *sector* no per a identificar les característiques d'uns processos productius (com a classificació estadística) sinó per a designar un col·lectiu d'interessos afectats diferencialment per l'impacte d'una política. Com veurem, dintre de cada sector i, ara sí, a causa de les característiques productives, es produeixen diferenciacions (subsectors amb dinàmiques pròpies).

QUADRE 10. *Materials existents en les deixalles a Catalunya l'any 1994*

<i>Sobre el total d'envasos a la brossa</i>		
	<i>% pes</i>	<i>% volum</i>
Plàstics	34,45	50,22
Mixtos + metalls	17,03	9,56
Cartró/paper	24,52	38,49
Vidre	23,78	1,71
Fusta*	—	—
Especials	0,22	0,02

* Pràcticament inexistent a la brossa domèstica però present en les activitats industrials i comercials (sobreembalatges, embalatges per al transport).

Font: Elaboració pròpia. Dades CEPA (1994) i IFEC-Promotion (1992).

QUADRE 11. *Percentatges d'utilització per mercats dels productes transformats de matèria plàstica a Catalunya, Espanya i d'altres estats europeus l'any 1990*

<i>País</i>	<i>Envasos</i>	<i>Construcció</i>	<i>Automòbil</i>	<i>Electricitat</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Mobles</i>	<i>Paraments</i>
Catalunya	37,9	11,4	8,8	7,1	5,0	10,1	1,6
Espanya	41,5	13,8	6,9	7,4	6,8	7,0	1,9
Alemanya	16,1	7,5	17,4	6,1	0,5	2,0	4,3
Bèlgica	31,4	23,4	6,3	1,5	0,6	4,8	4,1
França	28,0	16,6	—	5,5	5,0	—	—
Gran Bretanya	32,8	25,3	9,8	10,0	2,8	5,0	3,0
Itàlia	40,9	13,6	6,8	5,5	6,0	5,0	4,0

Font: International Plastics Association (IPAD), Centro Español de Plásticos (CEP).

Per apreciar l'impacte potencial de les PVREE sobre els interessos econòmics dels productors de matèries primeres hem de llegir les dades anteriors en paral·lel amb les taxes de valorització actuals i les exigides en el futur.

QUADRE 12. *Taxes de valorització actuals*

	<i>No valoritzat</i>	<i>Reciclat</i>	<i>Recuperat amb energia</i>
Vidre	68 %	32 %	0 %
Paper/cartró	78 %	6 %	16 %
Plàstic	82 %	1 %	17 %
Acer	72 %	28 %	0 %
Compostos	84 %	0 %	16 %
Alumini	95 %	5 %	0 %

Font: Elaboració pròpia. Dades referides a França per al 1992.

Aquestes taxes es poden comparar amb les que estableix la Directriu europea relativa a envasos i embalatges (94/62/CE) aprovada el desembre de 1994, a cinc anys vista:

<i>Valorització</i>	<i>Reciclatge</i>
50 % - 65 %	25 % - 45 %

Segons dades de l'OCDE (Lawson Mardon Group, consultors) durant el període 1977-1992 s'haurien produït els increments següents en el consum de matèries primeres destinades a la fabricació d'envasos i embalatges:

- vidre: 40 %
- cartró: 33 %
- metall: 8 %
- plàstic: 100 %.

Aquestes dades ja ens informen sobre la preocupació que manifestarà especialment el sector dels plàstics per l'impacte sectorial de les PVREE. Aquest sector serà, en efecte, un dels més bel·ligerants a l'hora d'influir sobre les normatives sobre gestió dels REE.

1.2.3.2. *Pel que fa als fabricants d'envasos i embalatges*

La indústria dels envasos i els embalatges com a sector econòmic ocupa el tercer lloc en l'economia nord-americana, el cinquè en l'europea i el vuitè en l'espanyola, i representa aproximadament el 2 % del PIB de cada país.

La facturació d'aquest sector a l'Estat espanyol el 1993 és del voltant del mig bilió de pessetes i ocupa unes 50.000 persones. Si hom afegeix el sector de la maquinària i els serveis que depenen d'aquest sector, el seu volum de negoci s'aproxima al bilió de pessetes.

Pel que fa al nombre de subsectors, les organitzacions empresarials (aquí no seguim la classificació del CNAE) n'enumeren els següents:

- els productors i transformadors de matèries primeres per a produir E + E: materials plàstics (CNAE 251, 482), cartró ondulat (CNAE 472, 473), indústries metal·logràfiques per a la fabricació de llaunes (CNAE 220, 310), el vidre (CNAE 246) i la fabricació d'envasos complexos (que contenen més d'un material);
- les empreses dedicades a la maquinària (CNAE 320): envasament vertical,

horitzontal, tèrmic, i la indústria del marcatge, codificació i etiquetatge;
— finalment, els serveis d'enginyeria, disseny, *merchandising* i *packaging*.

Pel que fa al repartiment de la producció d'E + E segons el material, vegem el quadre 13.

QUADRE 13. *Producció d'envasos i embalatges a l'Estat espanyol (1993) segons els materials*

	<i>Producció Mptes.</i>	<i>%</i>
Matèries plàstiques	154.000	30,5
Cartró ondulat + paper	170.000	33,7
Metalls	77.000	15,3
Envasos complexos (> 1 material)	40.000	8,0
Vidre	63.000	12,5
Total	504.000	100,0

Font: Elaboració pròpia. Dades de la *Revista Packaging Hoy* [Madrid], núm. 1 (gener 1993).

1.2.3.3. *Pel que fa als consumidors i usuaris d'envasos*

Respecte d'aquests agents hem de destacar la importància de quatre sectors:

- a) el sector agroalimentari, que inclouria els subsectors següents:
 - begudes refrescants
 - begudes alcohòliques
 - productes làctics
 - productes alimentaris diversos (olis, congelats, etc.);
- b) el sector de la neteja;
- c) el sector de la bellesa i de la sanitat;
- d) el sector farmacèutic.

El quadre 14 proporciona una informació important de cara a avaluar l'impacte de les PVREE sobre els consumidors d'envasos i embalatges.

QUADRE 14. *Percentatge dels diferents materials d'embalatge segons els sectors consumidors a França l'any 1990*

	<i>Fusta</i>	<i>Metall</i>	<i>Paper</i>	<i>Plàstic</i>	<i>Vidre</i>	<i>Compres*</i>	<i>%</i>
Alimentari líquid	13 %	6 %	12 %	30 %	80 %	700	38
Alimentari no líquid	35 %	72 %	40 %	35 %	10 %	520	28
Sanitat i bellesa**	3 %	9 %	12 %	12 %	10 %	180	10
Altres sectors	49 %	13 %	36 %	23 %	0 %	440	24
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	1.840	100

* Compres d'embalatges pels sectors consumidors expressades en milers de milions de pessetes.

** Inclou el sector farmacèutic.

Font: Federació d'Embaladors i Condicionadors de França (FEC), 1992.

Les dades anteriors posen de manifest que el sector agroalimentari consumeix el 66 % del total d'envasos posats al mercat. Així, si d'entre els productors de matèries primeres hem remarcat que el sector dels plàstics esdevindria un actor influent en la gestió dels REE, el mateix podem dir per al sector agroalimentari d'entre els consumidors d'envasos i embalatges. Val a dir, com a tendència general, que per a tots aquests sectors els envasos i embalatges afegeixen cada vegada més valor al valor final dels productes.

Una característica important d'aquest sector, relacionada amb l'observació anterior, és que cada vegada més els productors de béns de consum massiu es fabriquen llurs propis envasos i embalatges (seria el cas de Coca-Cola, Danone i altres grans grups). Això té una conseqüència remarcable en el problema que ens ocupa (a efectes d'identificació de responsables): els productors de béns

QUADRE 15. *Mercat de begudes refrescants segons el tipus d'envàs a l'Estat espanyol (en milions de pessetes)*

<i>Tipus d'envàs</i>	<i>Taxa d'increment 1990-1992</i>
Botelles de vidre retornable, capacitat < 500 cl	- 11,87
Botelles de vidre retornable, capacitat > 500 cl	- 48,31
Botelles de vidre no retornable, capacitat < 500 cl	5,68
Botelles de vidre no retornable, capacitat > 500 cl	- 52,00
Botelles PET	43,43
Llaunes	29,51
Dispensadors	28,43
Sifons	- 13,07
Total envasos	2,31

Font: Memòria anual de l'Asociación Nacional de Fabricantes de Bebidas Refrescantes (1992-1993).

de consum deixen de ser els usuaris dels envasos i n'esdevenen també els productors.

Aquesta circumstància també incideix en la generació de residus de REE; el fet que per als productors de béns de consum la fabricació d'envasos sigui, malgrat tot, una activitat secundària orienta la producció cap a envasos d'un sol ús. Les dades referides al sector de les begudes refrescants reflecteixen aquest fenomen.

El quadre 15 no solament ens informa sobre les modalitats de consum o fabricació d'envasos i embalatges per part del sector de les begudes refrescants sinó que a més a més posa de manifest alguna de les causes del creixement dels residus d'envasos i embalatges. En efecte, podem observar que d'una banda disminueix la venda en envasos retornables i de l'altra també disminueix la venda en envasos amb una capacitat superior als 500 centilitres, la qual cosa incrementa, evidentment, el nombre d'envasos venuts. També podem observar que els envasos de plàstic (PET), més lleugers que els de vidre però més difícils de reciclar, adquireixen una major acceptació. Aquestes tendències tenen a veure amb els hàbits de consum; uns hàbits que, com ara veurem, estan fortament influïts per les noves modalitats de distribució.

1.2.3.4. *Pel que fa als distribuïdors de productes envasats*

El sector de la distribució està tipificat, a efectes normatius, com a «posseïdor de residus». Com a posseïdor de residus també es veu afectat potencialment per les PVREE. En l'estudi de cas veurem com el sector de la distribució tindrà, justament, un paper molt important en l'elaboració dels models de gestió dels REE, sobretot en el cas d'Alemanya.¹⁵⁸

En primer lloc, hem de destacar que el sector de la distribució de béns de consum massiu està evolucionant molt ràpidament: en pocs anys s'ha passat d'un mercat força atomitzat (amb predomini dels petits comerços) a un mercat controlat per les grans superfícies (establiments que concentren quotes de mercat cada cop més importants).

El quadre 16 mostra la quota de mercat assolida per les grans superfícies en els països de la Unió Europea.

158. Tindrem l'ocasió d'estudiar la pressió exercida pels distribuïdors alemanys per evitar un sistema de consignació (retorn dels envasos usats) en el model de gestió dels RSU (Duales System Deutsch).

Pel que fa a l'evolució de les quotes de mercat, només disposem de dades referides a l'Estat espanyol, que mostrem en el quadre 17.

Malgrat l'error que incorpora el quadre anterior, s'observa que la quota de mercat té una tendència clara a ser absorbida per les grans superfícies. Aquest fet té, respecte de la problemàtica que ens ocupa, una conseqüència important: la proporció «nombre d'establiments comercials / superfície de venda» disminueix, cosa que implica que la proporció de clients provinents d'àrees pròximes també disminueixi. El quadre 18 posa de manifest aquest fenomen.

QUADRE 16. *Quota de mercat dels hipermercats a la Unió Europea l'any 1994 (comerç de l'alimentació)*

França	47,5 %
Regne Unit	40,5 %
Portugal	32,3 %
Espanya	30,9 %
Alemanya	22,6 %
Irlanda	21,0 %
Bèlgica	16,4 %
Dinamarca	13,6 %
Àustria	13,2 %
Finlàndia	11,6 %
Suècia	8,6 %
Grècia	6,3 %
Holanda	4,9 %
Itàlia	4,9 %

Font: Revista «Distribución y Consumo», *La Vanguardia* (4-11-1995).

QUADRE 17. *Evolució de la quota de mercat dels hipermercats a l'Estat espanyol*

<i>Tipus d'establiment</i>	<i>1987</i>	<i>1994*</i>
Botigues tradicionals	32,0 %	13,3 %
Petits supermercats	25,0 %	31,2 %
Supermercats	12,0 %	13,0 %
Autoserveis	16,0 %	11,6 %
Hipermercats	15,0 %	35,0 %

* No disposem de dades alternatives per a corregir el repartiment percentual de 1994 (un estudi de l'associació comercial UNICA també dona un repartiment percentual erroni per a l'any 1993).

Font: Nielsen & Roland, consultors. *La Vanguardia* (4-11-1995).

QUADRE 18. *Distribució percentual de la clientela dels hipermercats segons la procedència en quilòmetres a l'Estat espanyol l'any 1995*

<i>Distància</i>	<i>Nombre de clients/any (%)</i>
Fins a 1 km	16,9
D'1 a 5 km	51,8
De 5 a 10 km	18,4
De 10 a 20 km	10,0
Més de 20 km	2,9
Total	100,0

Font: Dirección General de Comercio Interior, a la revista *Super* [Asociación Madrileña de Empresarios de la Alimentación], núm. 13 (març 1995).

Per tant, podem afirmar que les noves modalitats de distribució en el comerç de béns de consum massiu també són una causa de l'augment del volum de residus d'envasos i embalatges; la creixent quota de mercat de les grans superfícies (hipermercats i supermercats) comporta que les noves formes d'envasament, generalment més voluminoses i sobretot no reutilitzables, vagin imposant-se.¹⁵⁹

Una altra característica important d'aquest sector —que afecta el nostre objecte d'estudi— és la internacionalització de les grans cadenes de distribució.¹⁶⁰

També és important, a efectes de l'organització dels interessos dels agents econòmics, remarcar els lligams entre el sector de la distribució i els productors de béns de consum massiu: els usuaris dels envasos i embalatges (de la mateixa manera que abans hem remarcat els lligams entre els fabricants d'envasos i embalatges i els productors de béns de consum). En efecte, aquestes noves modalitats de la distribució poden beneficiar les grans empreses del sector dels béns de consum massiu (agroalimentari i neteja, principalment) ja que col·locant llurs productes en menys punts de venda aconsegueixen les mateixes quotes de mercat. Paral·lelament també es produeix el fenomen de les *marques blanques*, és a dir, dels productes que algunes cadenes de distribució es fan produir i envasar en exclusiva

159. L'estratègia de les grans cadenes de distribució és expandir-se alhora que incrementen el nombre de metres quadrats. Això comporta la substitució de tendes tradicionals per una oferta comercial basada en la venda «espectacle». Com que aquests nous establiments es basen en l'autoservei, el *packaging* assumeix el rol persuasiu dels venedors (que ja no existeixen) i esdevé un factor decisiu a l'hora d'escollir el producte.

160. Les deu primeres empreses del mercat espanyol són, per ordre de vendes (dades de 1993): El Corte Inglés, grup Pryca, Continente, Alcampo, Mercadona, Dia, Galerías Preciados, grup Uda, Simago i grup Sabeco; només El Corte Inglés i Mercadona són totalment espanyoles. La majoria d'aquests establiments estan representats a l'AEOC (Asociación Española de Centros Comerciales).

amb descomptes importants, però marginant les marques d'altres fabricants.¹⁶¹

Les dades que hem presentat posen de manifest una relació estreta entre les modalitats de distribució i el problema dels residus d'envasos i embalatges. La venda de productes en les grans superfícies afavoreix els envasos no retornables (per a evitar càrregues en llargs trajectes fins al punt de venda) i els sobreembalatges (per a facilitar el transport en aquests llargs trajectes). El *packaging* també esdevé en aquests casos un important instrument de màrqueting, donada la manca de venedors, i un instrument logístic que permet incorporar, per exemple, els codis de barres, que identifiquen fàcilment els productes.

Tanmateix, els lligams cada cop més estrets entre fabricants d'envasos, productors de béns de consum i distribuïdors poden afavorir sistemes de gestió que coresponsabilitzin aquests agents.

1.2.3.5. *Pel que fa als recicladors*

El sector del reciclatge podria veure's afavorit, en principi, per les PVREE. En el cas de l'Estat espanyol, pel que fa al sector dels plàstics, les dades següents¹⁶² posen de manifest aquesta possibilitat.

- El consum de matèries plàstiques per a envasos i embalatges l'any 1993 va ser de 904.115 t.
- La normativa comunitària exigeix que un mínim del 15 % dels residus d'envasos i embalatges sigui reciclat, i això suposa un total de 135.617 t de matèries plàstiques a reciclar.
- S'estima que la capacitat de reciclatge actual del sector és de 190.000 t.

En conseqüència, amb les instal·lacions existents es disposa d'una capacitat productiva (recicladora) suficient per a absorbir el 15 % exigint per la normativa europea, amb la qual cosa la indústria recicladora podria fer disminuir el volum de residus plàstics importats i fer augmentar el reciclatge dels residus generats a l'Estat espanyol.

161. Es tracta de les noves modalitats de distribució que practiquen el *hard discount*. Aquest tipus de comerços tenen unes superfícies superiors als 600 m² i venen a preus molt competitius gràcies als descomptes que obtenen de la fabricació en exclusiva de les marques blanques. A l'Estat espanyol, aquest tipus d'establiment està encara poc implantat (ex.: cadena Dia) però la tendència europea fa més que previsible que la incipient «invasió» de cadenes alemanyes (Tengelmann, Lidl) s'intensifiqui.

162. Aquestes dades provenen del Grupo de Recicladores del Centro Español de Plásticos ANARPLA, que es dedica al reciclatge mecànic de matèries plàstiques.

Aquestes dades posen de manifest, tanmateix, un problema del sector del reciclatge: la lliure circulació de subproductes¹⁶³ fa que alguns països —el cas alemany és especialment notable— inundin amb subproductes els mercats d'altres països. Aquest fenomen ha estat criticat i considerat pels industrials com una de les conseqüències dels diferencials en les taxes de reciclatge dels diferents models estatals de gestió dels RSU. La importació de subproductes en fa baixar el preu en els mercats estatals i, per tant, posa en perill la rendibilitat de recuperar els residus en països importadors.

Un altre problema per al sector del reciclatge és el de la fluctuació dels preus de les matèries primeres verges, que condiciona la rendibilitat ja no de la recuperació sinó del reciclatge. Alguns estudis han demostrat que el cost de reciclatge d'ampolles de plàstic i el preu de venda del producte reciclat surt, actualment, més car que l'ampolla no reciclada i fabricada amb plàstic verge;¹⁶⁴ el mateix podríem dir del paper reciclat.

Les PVREE també suposaran canvis en l'estructura del sector del reciclatge; presumiblement els recuperadors artesanals (drapaires) s'hauran d'adaptar a les noves modalitats de recuperació, controlades cada vegada més per les empreses constructores.

Finalment, cal remarcar que al marge dels sectors que acabem de presentar com a agents econòmics involucrats en la gestió dels REE, també existeixen uns altres sectors que poden veure's afectats indirectament per les PVREE. Es tracta de les empreses d'enginyeria i de les constructores, que es podrien encarregar del disseny de les plantes de tractament i dels serveis de recollida selectiva, respectivament.¹⁶⁵

A l'Estat espanyol es calcula que fins ara el tractament de les deixalles ha suposat un volum de negoci anual d'aproximadament 170.000 milions de pessetes, i es preveu que aquest volum augmenti 1,2 bilions cap a l'any 2000. El mercat espanyol ha estat dominat pel grup Fomento de Construcciones y Contratas, la fundació del qual es relaciona més amb el tractament de deixalles que amb la construcció (*Dinero* [31-1-1994]).

163. Els residus en general, excepte els tòxics, es consideren a la Unió Europea com una mercaderia més i, per tant, estan sotmesos a les mateixes condicions de la lliure circulació de mercaderies.

164. En l'estudi de cas veurem com l'associació de fabricants europeus de plàstic (APME) ha argumentat la seva pressió per a evitar altes taxes de reciclatge dels plàstics en la Directriu europea remarcant que «si no posem seny, ens podem trobar que hem substituït muntanyes de residus per muntanyes de subproductes que no troben lloc al mercat».

165. Seria el cas, per exemple, del grup constructor FOCSA, subcontractat per l'Ajuntament de Barcelona per als serveis de neteja. Aquestes grans empreses podrien concentrar encara més activitats que desenvolupaven altres agents (drapaires i petits recicladors).

1.2.4. RECAPITULACIÓ (VEGEU L'APÈNDIX)

Volem destacar, finalment, la interrelació entre els interessos dels agents que acabem de presentar. Aquests agents tindran un paper rellevant en la definició i gestió del problema que ens ocupa i per tant seran actors més o menys rellevants segons els escenaris d'intermediació d'interessos. La interrelació d'aquests interessos es reflecteix en el caràcter multisectorial de l'organització dels *lobbies* més poderosos i en llurs lògiques d'acció col·lectiva.

Per a aquest propòsit partim de la posició dels comerciants.¹⁶⁶ Les cadenes de distribució tenen unes exigències molt concretes respecte del *packaging* ja que volen evitar els alts costos de personal i millorar la rendibilitat per metre quadrat de superfície. El fabricant ha d'afrontar i assimilar els requisits exigits per aquests comerços si vol que li comercialitzin els seus productes.¹⁶⁷

Aquestes exigències es poden resumir de la forma següent:

1. Els envasos han d'acomplir la normativa legal quant a la identificació del producte (codi de barres), dades sobre la caducitat, consum preferent i inviolabilitat.
2. L'envàs ha de mantenir un equilibri entre el seu pes i el seu volum; ha de tenir unes dimensions concretes perquè sigui estable i fàcil de manipular; ha de ser de fàcil obertura.
3. Cal portar els productes amb l'«europaleta» (0,8 m x 1,2 m) ja que aquesta paleta és sol·licitada, cada vegada més, per les cadenes de distribució com a expositor del producte.
4. El disseny de l'envàs ha de ser atractiu, transmetre un missatge senzill i directe i permetre identificar la marca ràpidament.

En definitiva, el *packaging*, a causa de les exigències de les noves modalitats de distribució, s'ha convertit en el vehicle més important de comunicació de l'empresa. Els mateixos fabricants reconeixen que, a causa de la saturació de publicitat a la qual estan sotmesos els consumidors, cada cop és més difícil arribar al consumidor a través dels mitjans de comunicació.¹⁶⁸ Per tant, el *packaging* es-

166. En aquest sentit recollirem les principals conclusions a les quals varen arribar els ponents d'un congrés organitzat per Graphispac (en el marc de la seva fira anual) sobre les noves exigències del *packaging*.

167. En l'estudi de cas veurem que aquesta circumstància serà especialment rellevant en el cas del mercat alemany, la qual cosa aixecarà protestes per part dels exportadors i obligarà a organitzar els interessos multinacionals dels grans grups industrials.

168. En aquest sentit els fabricants afirmen que el 80 % de les decisions de compra es duen a terme en els establiments.

devé un instrument decisiu per a la venda dels productes. Aquests fets expliquen l'extraordinària expansió del sector del *packaging* en els darrers anys a Europa i potser justifiquen que l'administració hagi començat a exigir la internalització dels costos derivats dels residus dels envasos.

Tanmateix, hem pogut veure que la interrelació entre els diferents agents econòmics fa que els beneficis de la «revolució» del *packaging* s'hagin de repartir entre els productors de materials per a la fabricació d'envasos (les empreses punteres poden introduir al mercat materials més sofisticats), els fabricants d'envasos (que disposin de bons dissenyadors), els productors de béns de consum (que disposin de recursos per a invertir en el *packaging*) i finalment els distribuïdors (que a través de l'autoservei poden rendibilitzar els metres quadrats de superfície). De la mateixa manera sembla plausible suposar que els costos derivats de la valorització dels residus d'envasos i embalatges s'hagin de repartir també entre aquests agents econòmics.

En l'estudi de cas podrem comprovar que a l'hora d'internalitzar els costos mediambientals (a través de les PVREE) derivats del *packaging* aquests sectors s'organitzaran col·lectivament, transcendint les fronteres sectorials i territorials de llurs interessos, per anticipar i reorganitzar els impactes sectorials de les PVREE.

2. CONTEXTUALITZACIÓ HISTÒRICA I SOCIAL. LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS: UN PROBLEMA ACTUAL?

2.1. UNA INTERPRETACIÓ SOBRE L'ORIGEN DEL PROBLEMA

Alguns autors afirmen que l'abocament i la crema de deixalles eren una pràctica coneguda per les civilitzacions antigues:

[...] la gent només es preocupava de no emmagatzemar les deixalles en el domicili particular, raó per la qual eren llençades al carrer mateix, on es barrejaven amb els detritus dels animals que hi circulaven. Per això, no és d'estranyar que hi tinguessin lloc una successió de plagues i epidèmies transmeses per les mosques, mosquits, rates, etc., que es produïen en els nuclis urbans a l'Edat Mitjana. Tanmateix, l'augment de la població urbana obligà a cercar llocs adequats per a l'abocament de les deixalles, lluny de les urbs.¹⁶⁹

Podem afirmar que en la majoria de països del planeta les pràctiques esmentades són encara les habituals. En els països industrialitzats, amb elevats nivells de consum, la situació descrita es mantindrà amb pocs canvis fins a finals dels anys vuitanta, fins que l'acumulació de quantitats cada cop més ingents de residus ha fet de la recerca pública per a ubicar els abocadors una tasca gairabé impossible.

Com s'ha arribat a aquesta situació límit en els països industrialitzats? D'una banda, ja hem vist que els residus urbans han estat històricament considerats com *quelcom que cal rebutjar a causa del seu aspecte, olor, insalubritat i, més recentment, a causa de la seva toxicitat*; aquesta consideració (*consideració 1*) és com-

169. Per a una panoràmica històrica, social i científica de l'ús dels residus, alhora divulgativa, vegeu DOMÈNECH (1993).

partida per la societat en general i confirmada pel criteri dels experts (científics i sectors ecologistes informats).¹⁷⁰

Per contra, no ha estat sempre fàcil acceptar que, *com tot producte que ha estat sotmès a una transformació, un residu es pot recuperar per a altres usos i/o bé reduir-se en el seu origen*; en aquesta segona consideració (*consideració 2*), més recent, intervé bàsicament l'opinió dels principals productors i posseïdors de residus (fabricants, distribuïdors i transportistes) i també l'opinió dels experts, és a dir, de només un sector de la societat.¹⁷¹

Per entendre per què s'ha ajornat tant el problema de la gestió dels RSU no és suficient observar la rellevància social i política de les dues consideracions per separat sinó que cal veure quina relació s'estableix entre ambdues, ja que és aquesta relació la que anirà configurant una imatge social (no encara una definició) del problema.

És evident que la *consideració 1* no ha estat mai negada ni pels detractors ni pels defensors de la *consideració 2*. Pel que fa a la segona consideració, el pes dels detractors (no és fins fa relativament pocs anys que els productors i posseïdors de residus han considerat la possibilitat de valoritzar-los) no ha estat contrarestat, ni per la minoria de defensors ni per una societat poc informada i sensibilitzada respecte a això. Però és més important remarcar que les dues consideracions, tot i estar realment relacionades, han estat mantingudes durant molt de temps en una relació d'aparent independència.¹⁷² Per què?

Una valoració molt simplista de la correlació de forces entre els sectors socials en pugna per a donar una imatge social del problema (detractors i defensors d'ambdues consideracions) és suficient per a entendre l'esmentada relació d'independència. Aquesta relació d'independència ha fonamentat fins a principis dels anys vuitanta una imatge o percepció social difusa del problema que podríem caracteritzar amb els següents termes: *els residus són molestos i fins i tot perillosos, però què hi farem*.

Això explica que fins llavors l'administració (ens locals) s'hagués preocupat més per trobar emplaçaments adequats per a abandonar els residus que no per

170. Actualment podríem considerar com a experta (en tant que fa almenys aquest paper en el *policy making*) una part de la indústria, que aporta recursos tècnics en la gestió dels RSU. Aquesta consideració no ens sembla adient si ens referim a períodes anteriors. Precisament una de les manifestacions més importants de l'evolució que ha sofert l'escenari on es planteja la definició del problema de la gestió dels RSU ha estat la incorporació dels industrials a les files dels experts, i la penetració dels empresaris en les anomenades *epistemic communities*.

171. Parlem de «productors» i de «posseïdors» per a referir-nos a persones físiques o jurídiques l'activitat de les quals produeixi residus com a externalitat (vegeu el glossari de l'apèndix) i diferenciar-les dels *generadors*, que serien tots els membres de la societat.

172. La utilització del pronom indefinit és deliberada i indica que els actors encara no estaven definits.

saber com s'havien de disposar, per tractar-los posteriorment. Del que es tractava, doncs, era d'evitar uns perjudicis sanitaris i estètics —tasca de la qual l'administració era responsable— sense esmerçar, però, gaires esforços tècnics i financers. Hom considerava fins fa pocs anys que invertir en quelcom en desús era una activitat cara i improductiva.

En aquest primer context social (*context social 1*), que perdurarà en la majoria dels països industrialitzats fins a finals dels anys setanta o principis dels vuitanta,¹⁷³ els actors no estan encara definits, no existeixen i per tant no actuen.¹⁷⁴

Tanmateix, l'evolució de la relació entre les consideracions 1 i 2 condicionarà la imatge social del problema i l'evolució en el plantejament del problema de la gestió dels residus. Insistim que aquesta evolució dependrà, en primera instància, de la correlació de forces entre els esmentats sectors en pugna per a definir una imatge social del problema,¹⁷⁵ i en segona instància, de factors materials (capacitat tecnològica). El plantejament invers suposaria considerar socialment neutre el desenvolupament tecnològic.¹⁷⁶

2.2. CAP A UNA DEFINICIÓ DEL PROBLEMA: ACTORS, ESCENARIS I ESTRATÈGIES

Acabem de veure que la relació d'independència entre les dues consideracions esmentades (recordem-les ara sintèticament: *impacte negatiu de les deixalles / esforç per minimitzar-lo*) ha configurat una determinada imatge social del problema que ha comportat durant molt de temps una manca d'acció. Aquesta relació ha sofert però en els darrers deu anys una variació substancial: la primera consideració ja no es percep socialment tan independent de la segona i la imatge social del problema varia en conseqüència (*context social 1 bis o 2*). Per a arribar a aquesta nova situació serà necessària una atribució, més o menys arbitrària, de responsabilitats en el problema de la gestió dels residus.

Veurem que aquesta atribució de responsabilitats serà possible gràcies a l'es-

173. En alguns països del Nord (especialment Dinamarca) es comencen a prendre mesures respecte del problema dels RSU a principis dels anys vuitanta, i això suposa l'existència d'un context social una mica diferent del que hem presentat fins ara.

174. Seria discutible considerar els grups ecologistes com a actors polítics en el període al qual ens referim. En qualsevol cas podríem parlar d'un «actor latent» en la mesura que, com veurem, la preexistència dels grups ecologistes condicionarà l'aparició i la posició d'altres actors polítics.

175. Aquí encara seria prematur parlar d'actors. Com veurem més endavant, aquest qualificatiu serà apropiat en la mesura que s'identifiquin i s'atribueixin unes responsabilitats.

176. Sobre aquesta qüestió tan debatuda en els diferents àmbits de les ciències i de la filosofia, vegeu MUMFORD (1982).

tabliment d'unes estructures d'intermediació d'interessos. Aquesta intermediació d'interessos ha permès anar definint uns actors. A la vegada, la definició dels actors es manifestarà per llur comportament estratègic; aquest comportament estratègic posarà en dinamisme nous escenaris amb noves estructures d'intermediació que permeten desbloquejar posicions en la mesura que permeten anar definint i redefinint el problema. Insistim però que per posar en marxa aquest procés de definició del problema, la identificació dels actors serà una condició necessària però no suficient; caldrà també, com ara veurem, una atribució de responsabilitats a presumptes responsables

Aquest procés es produirà en uns escenaris alhora polítics, econòmics i científics que aniran modificant les esmentades estructures d'intermediació d'interessos. Això succeirà a Europa des de finals dels anys vuitanta fins a mitjan anys noranta (com veurem en l'estudi de cas), i tindrà unes conseqüències sobre les opcions tecnològiques i sobre la percepció social del problema (per exemple, sobre el comportament dels consumidors).

2.2.1. IDENTIFICACIÓ DELS ACTORS I ATRIBUCIÓ DE RESPONSABILITATS

El tractament de la problemàtica dels residus hauria de ser considerat també pel seu gran poder didàctic, ja que afecta i obliga tota l'escala social, sense que ningú no se'n pugui considerar exclòs.¹⁷⁷

Aquesta cita ens prevé respecte de la complexitat de gestionar la problemàtica dels residus —sovint anomenada guerra dels residus—, derivada del gran nombre d'implicats o responsables. Com veurem, caldrà procedir a simplificacions en la tasca d'atribuir responsabilitats per tal de fer operatiu un plantejament sobre la gestió dels residus.

Veurem que l'arbitrarietat que comporten aquestes simplificacions serà finalment acceptada pels presumptes «(més) responsables» si a canvi s'ofereixen uns incentius a través de les esmentades estructures d'intermediació d'interessos. Comencem, però, des del principi.

Podríem convenir que per atribuir unes responsabilitats en la generació de residus podríem intentar quantificar una relació «consum / generació de residus» per a cada individu. Tanmateix, aquesta aproximació tan abstracta i inoperativa com objectiva només ens permetria, en el millor dels casos, arribar a la conclusió òbvia que tots els ciutadans són en major o menor grau responsables. Fixem-nos

177. DONATE (1993, p. 127). Aquest autor també consideraria que la problemàtica dels residus no té únicament una dimensió ecològica.

però que aquest és justament l'argument que ha estat més sovint utilitzat pels principals productors i posseïdors de residus. Es tracta d'un argument que ha condicionat el plantejament del problema dels residus i que ha estat afavorit per l'esmentada correlació de forces entre sectors en pugna per a configurar una imatge social del problema.

En efecte, aquesta correlació de forces no s'havia vist alterada perquè la majoria de grups ecologistes (defensors de la consideració 2) feien un discurs globalitzador i abstracte segons el qual el problema dels residus és el problema d'un «consumisme desenfrenat». El discurs del sector ecologista no es contradeia, per tant, amb l'argument dominant i amb el suport justament d'un sector que li és antagònic.

Aquesta dilució de responsabilitats tindrà però, finalment, un efecte pervers: la dificultat d'ubicar els residus s'agreuja i entre els ciutadans s'aguditz la síndrome *not in my backyard* (NIMBY). Així, uns grups ecologistes més forts i més organitzats¹⁷⁸ capitalitzaran i instrumentalitzaran l'esmentada síndrome NIMBY, i aconseguiran un efecte de denúncia. Aquest efecte de denúncia comportarà la identificació d'uns presumptes responsables: d'una banda, algunes empreses emblemàtiques, com a productores o posseïdores de residus, i de l'altra, l'administració, com a àrbitre que s'inhibeix.

Aquesta pauta serà comuna a diferents àmbits de la protecció mediambiental;¹⁷⁹ en el cas dels RSU serà relativament tènue.¹⁸⁰ En qualsevol cas ens aproximem als contextos tipus, que definirem més endavant com a *contextos 1 bis o 2*.

Tanmateix, malgrat els advertiments dels científics, el problema segueix sense plantejar-se amb rigor i urgència: la pressió dels grups ecologistes facilita la identificació d'uns responsables i, per tant, d'uns possibles actors però no implica encara una atribució de responsabilitats als presumptes responsables. Ens trobem encara lluny de prioritzar en l'agenda política la gestió efectiva del problema i d'iniciar una via cooperativa¹⁸¹ per resoldre'l.

Com s'expliquen llavors l'evolució que ha sofert el problema i els intents de cooperació que han portat finalment a gestionar-lo? Respondrem a aquesta qüestió en el proper apartat.

178. Aquest període coincideix amb la formació dels partits verds a Europa i amb l'assumpció de la temàtica mediambiental per part dels partits socialdemòcrates europeus. Als EUA, els grups ecologistes ja exercien pressió als anys seixanta.

179. Aquesta pauta coincideix amb l'inici del desenvolupament normatiu en temes mediambientals; aquest es produeix en tots els nivells de l'administració, des del comunitari fins al local.

180. Aquí cal recordar que el gruix de les denúncies s'adreça als residus tòxics i radiactius abocats mar endins. És coneguda, en aquest sentit, l'elaboració per part de Greenpeace de llistes d'empreses que aboquen incontroladament els seus residus tòxics, sobretot després de l'accident a Seveso (Itàlia).

181. És una situació que ens recorda el clàssic dilema del presoner, freqüent, com ja hem vist, entre els dilemes socials derivats de problemes mediambientals.

2.2.2. CREACIÓ D'UNA ESTRUCTURA D'INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS: CORESPONSABILITAT I COL·LEGITIMACIÓ

Acabem de veure que la identificació d'uns presumptes responsables no comporta forçosament una atribució efectiva de responsabilitats i per tant no acaba de resoldre el problema de la definició dels actors. En termes de definició del problema en aquest primer escenari, amb actors (presumptes responsables) però sense papers (atribució de responsabilitats), el problema de la gestió dels RSU se centra més en la dificultat d'ubicar els residus que en la possibilitat de reutilitzar-los o de reduir-los; paral·lelament, les accions dels grups ecologistes s'adrecen més als responsables d'abocar els residus que als responsables de generar-los.¹⁸²

Les denúncies dels grups ecologistes amb l'agreujament de la síndrome NYMBY acaben però perfilant una imatge social del problema una mica diferent: l'administració esdevé responsable directa de l'impacte social i mediambiental que provoca l'abocament dels RSU; les empreses en són responsables subsidiàriament tot i que només són denunciades en casos de delictes ecològics flagrants.¹⁸³ Val a dir que aquesta situació es veu afavorida per una manca de distinció entre residus domèstics i industrials.

En aquest escenari, l'administració es va definint com un actor en la mesura que vol definir la seva situació.¹⁸⁴

- D'una banda, no pot defugir la seva responsabilitat, adquirida històricament, respecte del problema.¹⁸⁵
- De l'altra, vol fer palesa la cada cop més forçada autoria o titularitat del

182. En el cas de Catalunya, és significatiu el conflicte que es va desencadenar l'any 1990 per la implementació del Pla de Residus (Pla Director per a la Gestió dels Residus Industrials). Tot i que aquest cas es refereix únicament als residus industrials, en la pràctica va significar una forta sensibilització respecte del problema de la ubicació dels residus en general.

183. Els atacs i les denúncies dels ecologistes s'adrecen sobretot a empreses paradigmàticament contaminadores (principalment, del sector químic i derivats), cosa que fa que es produeixi, paradoxalment, un efecte dissuasiu en les crítiques cap a la indústria en general (les característiques de la qual difereixen bastant de les de les grans multinacionals denunciades).

184. Un reflex d'aquest posicionament de l'administració es troba també en el fet que la legislació comunitària sobre la matèria comença a perfilar uns possibles actors mitjançant l'ús d'una terminologia que pretén identificar-los. Així, per exemple, la distinció entre «productor» i «posseïdor» de residus permet diferenciar els fabricants dels transportistes i dels distribuïdors.

185. La gestió de les deixalles ha estat encomanada des de fa anys a les administracions locals, principalment en les grans i mitjanes aglomeracions. La formalització d'aquest encàrrec, que fa competents els ens locals, és més recent; en el cas de Catalunya es produeix a través de la LBRL (7/1985) i la LLMRLC (8/1987).

problema: les deixalles urbanes, malgrat la qualificació de domèstiques, contenen, com ja hem vist, cada cop més components industrials.¹⁸⁶

Davant d'aquesta situació, l'administració podria optar entre dues estratègies tipus, idealment oposades:¹⁸⁷

opció estratègica 1

- Eximir-se de la titularitat o autoria del problema¹⁸⁸ i traslladar-la *manifestament* (en públic) a la indústria.

opció estratègica 2

- Mantenir la titularitat *en secret* (en privat) a canvi de compartir amb la indústria la responsabilitat en la gestió del problema.

Les conseqüències d'una o altra opció no són, però, les mateixes, i l'administració, a l'hora de decidir-se per una o altra, haurà de fer un balanç dels costos polítics i econòmics de cadascuna, tenint en compte els seus condicionaments exògens (sensibilització social, resposta empresarial, capacitat tecnològica) i endògens (situació financera, organitzativa, i eficàcia de les seves institucions).

Fixem-nos que si l'administració opta per l'*estratègia 1*, els efectes sobre la gestió eficaç del problema depenen en gran mesura de la responsabilitat pública adquirida en el trasllat de l'autoria o titularitat del problema a les empreses, i de la capacitat de resposta d'aquestes.

Pel que fa a la responsabilitat pública adquirida en el trasllat, aquesta dependrà bàsicament del nivell de sensibilització de la societat envers el problema i de la imatge social que en tingui.

Pel que fa a la capacitat de resposta de les empreses, aquesta no solament dependrà del nivell tecnològic assolit sinó de la rendibilitat en termes econòmics i polítics d'assumir la titularitat del problema. Assumir aquesta titularitat i mostrar després un comportament correctiu (que llavors dependria, evidentment, de la capacitat tecnològica) pot ser més rendible en termes d'imatge que amagar aquesta titularitat.

Veiem, doncs, que tant la responsabilitat pública del trasllat com la capacitat

186. Sembla haver-hi consens sobre el fet que en els països industrialitzats l'única forma de reduir el volum de les deixalles passa per la reducció dels residus que provenen dels envasos i embalatges (porció de residus que més ha augmentat en els darrers anys).

187. En la nota metodològica s'argumenta la construcció d'aquestes estratègies ideals.

188. El tema de la titularitat és una problemàtica molt específica dels residus; aquesta s'hauria de definir en cada moment del cicle del residus per establir responsabilitats. Aquesta qüestió s'està estudiant en el Llibre Verd encarregat a la Comissió Europea (vegeu l'apèndix).

de resposta empresarial depenen en última instància del nivell de sensibilització social respecte del problema i de la imatge social que se'n deriva.

Així, en contextos socials fortament sensibilitzats (*context 2*), el trasllat de titularitat es produeix sense gaires costos polítics, ja que és aprovat i reconegut per amplis sectors socials (els consumidors són els primers a exigir que les empreses minimitzin llurs residus i es coresponsabilitzen respecte a això a través de llur comportament); les empreses demanen a canvi, però, que l'administració protegeixi llurs mercats. En l'estudi de cas veurem que aquesta situació es produirà, inicialment, en els països del nord d'Europa (Dinamarca i Alemanya a través de la implantació del sistema de retorn dels envasos) i a Bèlgica (a través de les ecotaxes).

En canvi, en un context de poca sensibilització social incloent-hi la de les empreses (*context 1*), l'*estratègia 1* pot conduir a una actitud passiva que consisteix a deixar passar el temps i en definitiva deixar que el problema s'agreugi.¹⁸⁹ Els costos polítics d'una acció pública coactiva (que no recolza en amplis sectors socials) —per vigilar que els nous titulars del problema actuïn en conseqüència— són percebuts per l'administració superiors als beneficis econòmics derivats de no haver d'aplicar una política correctiva. La manca d'un control efectiu sobre els nous titulars fa que finalment tot continuï igual. Encara que públicament s'hagin identificat els nous titulars del problema en determinats agents econòmics, i que, per tant, s'hagi fet públic que l'origen del problema està en la proporció cada cop més important d'envasos i embalatges en les deixalles domèstiques, les responsabilitats es dilueixen i no s'exerceixen. A efectes pràctics, el trasllat de titulariat no es produeix i l'*estratègia 1*, en termes d'eficàcia per a l'administració, es desvirtua; en aquest cas parlarem d'una *opció estratègica* (encara que no volguda) *1 bis*.

Tanmateix, aquest darrer escenari (*estratègia 1 bis, context 1*) pot tenir conseqüències perverses a mitjà o llarg termini en societats potencialment sensibles i mobilitzables (com és el cas dels països industrialitzats, encara que siguin del sud): l'agreujament del problema fa més evident el dèficit de recursos econòmics

189. Aquest seria el cas de les emissions de CO₂ a escala internacional, problema poc visible i que implica un nombre molt gran d'institucions, on l'administració trasllada l'autoria del problema a les empreses però és incapaç de dur a terme una política fiscal rigorosa i homogènia a través de la generalització de les ecotaxes. També seria el cas de l'Administració espanyola en el control dels abocaments de residus industrials. En el primer cas els diferents nivells de sensibilització territorial (que es tradueixen en diferents nivells de responsabilitat pública) fan difícil una acció coordinada i propicien pràctiques de dúmping ecològic. En el segon cas, l'escàs nivell de sensibilització social respecte del problema en fa poc operatiu el trasllat de titularitat, ja que obliga a un control coactiu (via sancions, delictes penals) per part de l'administració (i no de la societat en general) poc eficaç, essent els costos polítics més elevats que els potencials beneficis econòmics, derivats d'estalviar-se una política correctiva.

i tecnològics, i les denúncies cap a un àrbitre que s'inhibeix (l'administració) acabem sensibilitzar els ciutadans, que s'expressen, per exemple, a través de la síndrome NIMBY.

L'efecte pervers d'aplicar l'*estratègia 1 bis* en un *context 1* és que a termini mitjà l'administració es pot trobar amb una societat força més conscienciada (i potencialment mobilitzable) però amb una capacitat de resposta empresarial que no s'hi correspon (*context 1 bis*). Això fa que, d'una banda, l'administració no aconsegueixi reduir els costos polítics, ja que si en un primer moment podia estalviar-se els costos provinents de l'oposició dels sectors empresarials (no exercint un control sobre els nous titulars) (*estratègia 1 bis, context 1*), aquest estalvi es pot veure compensat pels costos d'una sensibilització creixent de la societat en general (*estratègia 1 bis, context 1 bis*); i d'altra banda, l'ajornament de l'acció agreuja més el problema en termes econòmics i tecnològics, independentment del context social (*1 o 1 bis*).

Fixem-nos que en principi l'*estratègia 1* porta a aplicar rigorosament el principi del contaminador pagador independentment del criteri que s'hagi seguit per a identificar els contaminadors (vegeu l'atribució de responsabilitats a presumptes responsables).¹⁹⁰ Remarquem però, com ja s'ha observat per a molts altres problemes mediambientals, que el principi del contaminador pagador és força ineficax en contextos d'escassa responsabilitat pública i sensibilització social i/o feble resposta empresarial (*context 1 i/o 1 bis*), perquè degenera en el marc d'*estratègies 1 bis*.

És en aquest escenari (*estratègia 1 bis, context 1 o 1 bis*) on es trobava l'administració en la majoria de països industrialitzats, i en concret, com veurem en l'estudi de cas, a l'Europa del Sud a finals dels anys vuitanta.

A continuació farem algunes observacions, que al nostre entendre condicionaran el comportament estratègic tant de l'administració com dels empresaris.

Primera. L'escenari anterior (*opció estratègica 1 bis, context 1 bis*), tot i que ha estat explicat com una perversió d'un escenari ideal (*opció estratègica 1, context 2*), no és el resultat d'una opció estratègica 1 aplicada a un context desfavorable sinó el resultat d'haver desvirtuat des del primer moment (per incapacitat o manca d'eficàcia) l'estratègia 1, i per tant, d'haver aplicat una *estratègia 1 bis*. L'administració, en l'escenari descrit, encara ha de fer, en realitat, la seva opció estratègica.¹⁹¹

Segona. Les conseqüències de la perversió de l'estratègia 1 són incertes: una

190. Independentment, per tant, del debat sobre si és tota la societat (consumidors) la responsable de generar residus.

191. Tot i que no hem formalitzat aquestes evolucions en termes de teoria de jocs, podríem afirmar que l'escenari en el qual es troben la majoria d'administracions es caracteritza per ser un equilibri inestable i ineficient.

evolució des d'un context 1 bis cap un context 2 (la pressió d'una societat [consumidors] cada cop més sensibilitzats acabaria responsabilitzant —coresponsabilitzant— els empresaris —independentment de llur capacitat tecnològica— o una involució des d'un context 1 bis cap un context 1 (rebuig de la societat a internacionalitzar uns costos que no considera seus). El primer cas ens portaria cap a un escenari nòrdic (*estratègia 1, context 2*); el segon, cap a un escenari meridional (*estratègia 1 bis, context 1*). Aquesta incertesa serà motiu de preocupació per part de l'organització dels interessos empresarials i serà instrumentalitzada per influir sobre el comportament estratègic de l'administració.

Tercera. Com més gran sigui el mercat polític i econòmic (per exemple en l'àmbit comunitari) en el qual l'administració hagi d'aplicar l'*estratègia 1*, més fàcil és que aquesta es perverteixi a causa de les dificultats de control sobre els titulars i dels diferents nivells de sensibilització en un territori tan vast. Aquesta observació (consideració) és per a nosaltres rellevant, ja que significarà també un argument poderós en l'estratègia de les grans multinacionals, consistent a convèncer l'administració perquè opti per l'*estratègia 2*.

Això ens porta a parlar de l'*opció estratègica 2*. Però abans d'explicar en què consisteix creiem convenient recapitular i mostrar en quin escenari es trobava l'administració en general a Europa (excepte en els casos nòrdics ja comentats) a l'hora d'optar per una o altra estratègia.¹⁹²

- a) Especialització i major organització de grups ecologistes¹⁹³ que pressionen l'administració per tal de tractar els residus i no abocar-los incontrolladament. Aquesta pressió pot acabar influint sobre una societat en principi poc sensibilitzada per aquest tema en concret (això explica que la sensibilització respecte a això es manifesti sobretot a través de la síndrome NIMBY, que limita la visió del problema i en desvirtua la naturalesa) però potencialment mobilitzable, a causa de la seva creixent preocupació pels temes mediambientals en general.
- b) Dificultat per part de les administracions locals de trobar emplaçaments idonis per a abocar els RSU, que s'afegeix al cost creixent de gestionar un volum cada cop més important de deixalles (RSU).
- c) Existència d'una indústria amb característiques heterogènies, poc organitzada i amb nivells d'acompliment d'exigències mediambientals molt dife-

192. Cal remarcar que aquest context varia geogràficament d'acord amb factors endògens del territori en qüestió (nivell de consum dels ciutadans, capacitat de finançament de les administracions locals) i de factors exògens (efecte de legislacions foranes, estratègies comercials i industrials internacionals).

193. Recordem, per al cas de Catalunya, la creació, a mitjan anys vuitanta, de nombroses plataformes antiabocadors d'àmbit comarcal i fins i tot local.

rents. Les empreses més organitzades i més ben informades comencen a centrar el problema dels RSU en els hàbits de consum; l'altra gran majoria d'empreses —fins i tot en sectors potencialment afectats com el dels envasos i embalatges— es desvincula del problema.

En definitiva, en els anys vuitanta les administracions locals començaven a alertar de l'enorme cost de gestionar un volum de deixalles creixent. Aquesta alerta s'anirà convertint en una clara reclamació de recursos per finançar un servei que s'encareix dia a dia a causa de la necessitat de trobar emplaçaments cada cop més idonis i/o d'iniciar tractaments alternatius. Això ha portat que en aquest procés històric en la gestió dels RSU els ens locals comencin a gaudir d'una cooperació supramunicipal.¹⁹⁴

La indústria, per la seva banda, es mantindrà, com en tants d'altres problemes mediambientals, a l'expectativa, esperant que l'administració decideixi la seva opció estratègica.

Malgrat això, és perceptible en determinats sectors industrials una major conscienciació respecte del problema dels residus en general. El més significatiu és que uns sectors força específics de la indústria¹⁹⁵ comencen a sentir-se més amenaçats per uns sectors més amplis de la societat (més concretament, per un sector dels consumidors) que per l'acció coactiva de l'administració. Això fa que aquests sectors industrials es plantegin el problema més com una qüestió interna de l'empresa que com un problema que prové de l'exterior (en el seu cas, de l'administració).

En aquest context, l'administració podia haver seguit l'*opció estratègica 1 bis*: deixar passar encara més el temps (a Dinamarca les primeres normatives sobre gestió dels residus d'envasos daten de principis dels vuitanta) o bé haver iniciat un enfrontament amb els sectors empresarials i entrar en una dinàmica de denúncies pròpies de l'acció judicial per responsabilitzar els nous titulars (*opció estratègica 1*).¹⁹⁶

Tot i que aquesta *opció estratègica 1* hauria fet més visible l'origen del problema (l'acumulació de RSU a causa de la fracció cada cop més important de residus d'origen industrial i comercial), excepte en els casos indicats, l'administració no la seguiria. Tanmateix, la visibilitat social del problema —a diferència d'altres temes com el de les emissions de CO₂— obligava a prendre mesures de gestió efectives o, si més no, visibles públicament, i per això l'administració ne-

194. En el cas català podríem posar l'exemple de la Corporació Metropolitana de Barcelona primer i de l'EMSHTR després de la dissolució de la CMB.

195. La part que, justament per la seva organització més sofisticada, té més contactes amb l'administració.

196. Aquesta via presentava, i presenta encara avui, força problemes pel fet que en la via penal el dret mediambiental té, fins ara en la majoria de països, una eficàcia dubtosa.

cessitarà la col·laboració de la indústria per a gestionar un problema que tècnicament i econòmicament se li escapa de les mans.

Per part de la indústria, ja hem vist que els grups més organitzats i ben informats comencen a tenir en compte els possibles efectes d'uns consumidors més sensibilitzats i potencialment «manipulables» pels grups ecologistes.¹⁹⁷ Malgrat aquest canvi d'actitud, aquests industrials circumscriuen el problema a l'àmbit del consum però refusen, en canvi, ser considerats com a autors del problema.

Tenint en compte els condicionaments endògens i exògens a l'administració que acabem de presentar, aquesta optarà (ara en el sentit estricte de la paraula, a diferència del que passava amb l'opció 1 bis), bàsicament, per l'estratègia 2. Seran una excepció els casos en què el mercat polític i econòmic coincideixin (cosa que en el cas de Dinamarca afavoreix la protecció reclamada pels empresaris a l'administració) i/o en què es doni una societat fortament sensibilitzada i alhora amb capacitat de resposta empresarial (com és el cas d'Alemanya).

L'*opció estratègica 2* es fonamentarà en la noció de coresponsabilitat o de responsabilitat compartida entre les empreses i l'administració; en aquest cas l'aplicació del principi del contaminador pagador pot ser menys rigorosa però afavoreix l'assentament d'unes bases per a establir una estructura d'intermediació d'interessos entre l'administració i la indústria:

- a) L'administració es legitima en la mesura que és eficaç en la gestió del problema, mantenint una responsabilitat adquirida històricament.
- b) La indústria també es legitima en la mesura que pot diluir la titularitat del problema en els ciutadans (com a consumidors) a canvi de compartir responsabilitats i costos amb l'administració.

Aquesta segona opció estratègica, que com veurem en l'estudi de cas tindrà el seu exponent més clar en el model de gestió dels RSU francès, estarà manifestament impulsada i justificada per l'organització dels interessos de les multinacionals potencialment afectades per la gestió dels residus d'envasos.

I no és estrany que les grans multinacionals (Coca-Cola, BSN, Unilever, etc.) s'hagin interessat des del principi per aquesta segona estratègia, ja que, a causa de llurs importantíssimes quotes de mercat, era poc previsible que gaudissin dels avantatges d'una coincidència entre un mercat polític i un mercat econòmic (com va passar a Dinamarca); dit en d'altres termes, a curt i mitjà termini, per a llurs interessos difícilment podrà ser favorable una coincidència entre proteccionisme ecològic i proteccionisme econòmic (com es va donar —i criticar— en el cas de

197. Així, segons els països, a mitjan anys vuitanta o finals s'inicia el conegut i polèmic *marketing verd*.

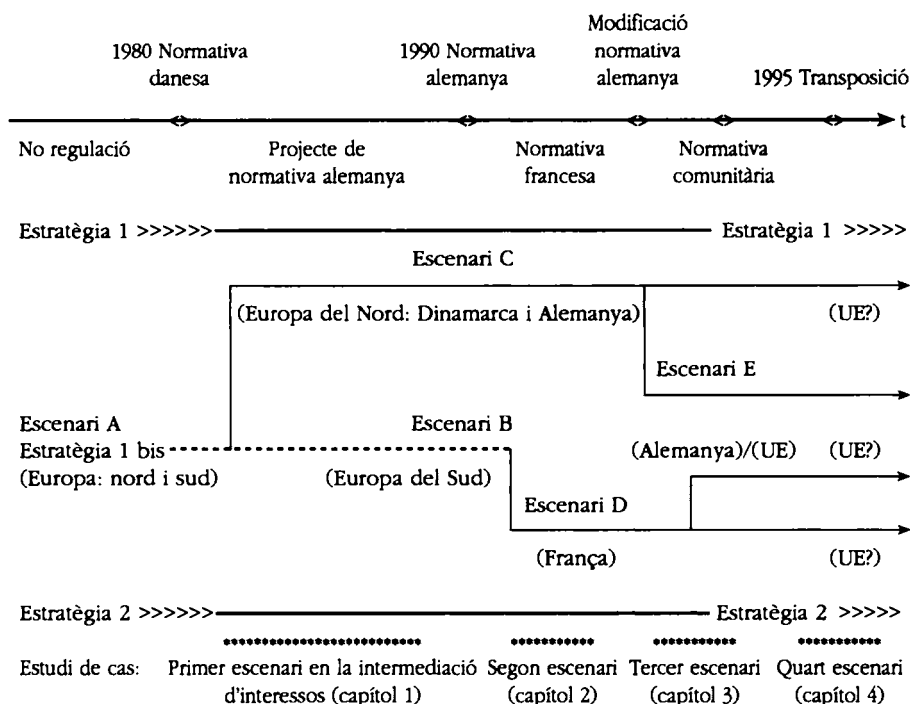
les empreses daneses Carlsberg i Tuborg) a escala europea; aquesta coincidència no permetria una intermediació d'interessos.

En l'estudi de cas veurem que si bé inicialment (principis dels noranta) podíem parlar de dos models de gestió de referència, gairebé oposats i inspirats en una o altra opció estratègica, la generalització i harmonització dels models a escala europea comportarà una barreja d'elements d'ambdues opcions. Per tant, ja podem avançar que un dels propòsits principals de l'estudi de cas és mostrar fins a quin punt la capacitat de les organitzacions multinacionals dels interessos empresarials potencialment afectats (ERRA, Packaging Chain Forum, BIR, etc.) de limitar la discrecionalitat de l'administració en les seves opcions estratègiques (delimitades per les dues estratègies ideals), ha estat decisiva en llurs lògiques d'influència en la gestió dels RSU a la Unió Europea.

Això ens porta a relacionar, en el proper apartat, les opcions estratègiques amb els objectius de la gestió dels RSU. Més específicament veurem que aquestes opcions estratègiques basades en diferents estructures de coresponsabilitat i de col·legitimació condicionen el plantejament de la gestió del problema i, en la mesura que justifiquen o fonamenten una intermediació d'interessos, també condicionen els objectius de les polítiques que se'n deriven.

Abans de concloure creiem oportú mostrar el següent quadre sinòptic (que servirà de referència al llarg de l'estudi de cas). Aquest esquema contextualitza en el temps i l'espai els diferents escenaris (combinació d'opcions estratègiques i contextos) que hem anat definint en aquest apartat.

L'esquema que apareix en el quadre sinòptic emmarca en el temps i en l'espai, i entre les dues estratègies ideals que hem definit, les estratègies subjacents a les estructures d'intermediació d'interessos —entre l'administració i els empresaris— que es reflecteixen en els successius models de gestió dels RSU a l'Europa comunitària.

QUADRE SINÒPTIC. *Opcions estratègiques, contextos i escenaris a Europa en la gestió dels RSU*

Llegenda:

- Escenari A = opció estratègica 1 bis, context 1, 1 bis o 2
- Escenari B = opció estratègica 1 bis, context 1 bis
- Escenari C = opció estratègica 1, context 2
- Escenari D = opció estratègica 2, context 1 bis o 2
- Escenari E = combinació estratègies 1 i 2, context 1 bis o 2
- () = àmbit territorial

Tornem a insistir que les *estratègies 1 i 2* (traçades en línia més gruixuda) s'han d'interpretar com a ideals (pures). En conseqüència, quan el traç que dibuixa les estratègies (una línia fina) subjacents als models reals de gestió s'aproxima a la línia que traça una o altra estratègia ideal, cal interpretar, simplement, que l'estratègia dominant en el plantejament del problema (que es reflecteix en el model real de gestió) adquireix més elements d'una o altra estratègia ideal.

És per tant en aquest marc temporal i geogràfic que acabem de dibuixar on s'exercirà l'acció empresarial consistent bàsicament a influir sobre el comporta-

ment estratègic de l'administració i que en l'estudi de cas hem periodificat a través de quatre escenaris successius.

Primer escenari en la intermediació d'interessos. Reacció i mobilització dels grups empresarials davant la possibilitat que prosperi i es generalitzi un model de gestió amb una estructura d'intermediació d'interessos derivada d'una opció estratègica 1 (iniciada en els països del Nord). Confrontació d'escenaris B i C.

Segon escenari en la intermediació d'interessos. Pressió empresarial per elaborar un contramodel de gestió (en referència al nòrdic) que permeti una estructura d'intermediació d'interessos derivada d'una opció estratègica 2. Aquest contramodel pretén influir directament sobre la futura normativa europea (que podria inspirar-se en l'opció nòrdica) i indirectament el model nòrdic si la directiva el pren efectivament com a referent. En aquest segon escenari es confronten, per tant, dos escenaris (o subescenaris) C i D.

Tercer escenari en la intermediació d'interessos. Elaboració d'un model europeu de gestió que mostra que l'estructura d'intermediació d'interessos a escala europea és el resultat d'una combinació de les estratègies 1 i 2 malgrat l'intent per part dels grups industrials de fer prevaler l'estratègia 2. Generalització incerta de l'escenari e (integració dels escenaris C i D).

Quart escenari en la intermediació d'interessos. El procés de transposició (exemplificat amb el cas espanyol) mostra que les bases per a una intermediació d'interessos són encara incertes per als grups empresarials. No hi ha un escenari definit (confrontació d'escenaris D i E, o fins i tot C).

Quan parlem de primer, segon, tercer o darrer escenari, ens referim als escenaris on actuen els grups industrials. Aquests escenaris poden integrar o confrontar diferents escenaris o subescenaris A, B, C, D, E que es donen en determinats àmbits geogràfics.

2.3. UNA DARRERA DEFINICIÓ DEL PROBLEMA?

Acabem de veure que els escenaris d'intermediació d'interessos varien en el temps segons el comportament estratègic dels actors; també hem avançat que aquestes variacions afecten els models reals de gestió. Aquesta darrera qüestió es tracta en aquest apartat, que posa en relació les opcions estratègiques (amb les estructures d'intermediació que se'n deriven) i la prioritització dels objectius en la gestió dels RSU.

Així, si es prioritza una reducció en l'origen dels RSU, de fet es proposa una reducció o minimització del problema, i això suposa el desmantellament de l'estructura d'intermediació d'interessos que encobreix l'*estratègia 2*: deixa de tenir sentit finançar —per part de les empreses/consumidors— el sobrecost d'un servei públic (recollida selectiva) que teòricament s'ha d'extingir. Aquest desmante-

llament comporta, però, l'activació de l'*estratègia 1* per part de l'administració, és a dir, traslladar públicament la titularitat del problema a la indústria per tal de vetllar perquè el problema es minimitzi.¹⁹⁸

Per a estudiar les relacions esmentades centrarem l'atenció en dos fenòmens:

- la combinació d'objectius de caràcter finalista i instrumental en el plantejament de la gestió;
- la vinculació entre la gestió dels RSU i les PVREE.

2.3.1. LA GESTIÓ DELS RSU: MINIMITZACIÓ I/O TRACTAMENT?

Cada cop és més evident el consens que existeix sobre el fet que un dels problemes mediambientals més immediats, encara que no per això més greu,¹⁹⁹ de les societats industrials és el de la gestió dels residus urbans.²⁰⁰

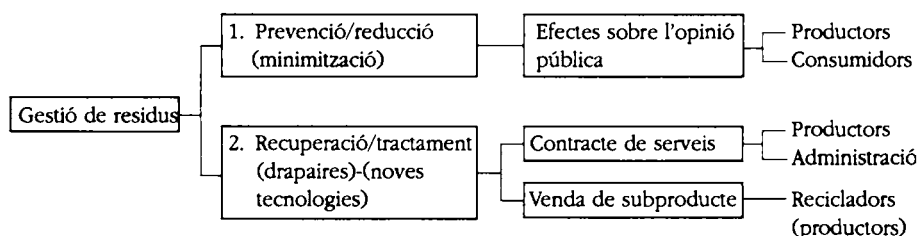
Com veurem més endavant, en les deixalles urbanes hi podem trobar una gran quantitat de materials susceptibles de ser valoritzats. Això explica l'inici, des de fa pocs anys en els països més industrialitzats, de programes de recollida selectiva de deixalles per recuperar els esmentats materials. Amb això es pretén assolir un doble objectiu: evitar el malbaratament de recursos no sempre renovables i reduir el volum i per tant l'impacte dels residus sobre el medi.

En el següent esquema presentem els dos objectius bàsics (1 i 2) en la gestió dels RSU, amb llurs respectius impactes sobre els agents socials.

198. Cal observar que les dues estratègies ideals poden ser complementàries per a l'administració: la primera té en principi un caràcter més coactiu i la segona és més incentivadora; això explica també que mai s'apliquin exclusivament (o en estat pur).

199. Hem tingut l'oportunitat d'observar que algunes persones entrevistades de l'àmbit científic han manifestat que no consideraven l'acumulació de RSU un greu problema ecològic.

200. Aquesta preocupació no es limita als residus domèstics (assimilables als residus sòlids urbans) sinó que afecta també els residus industrials. Tanmateix, el diferent tractament legal d'aquests residus provoca formes de gestió també diferenciades, i per tant, diferents escenaris de decisió i d'implementació. Més endavant s'observarà que aquesta diferenciació no és gratuïta en la mesura que respon a criteris més polítics i econòmics que científics.

ESQUEMA 3. *Model de gestió de referència*


Font: Elaboració pròpia.

L'esquema anterior posa de manifest, una vegada més, que la gestió dels RSU afecta a tota l'escala social.

Observem ara que la prioritització dels objectius (1 o 2) no és neutra, i té uns efectes diferencials importants en termes d'impacte sectorial i d'intermediació d'interessos.

Si prioritzem el primer objectiu, es tracta de minimitzar i controlar l'abast del problema actuant quasi exclusivament sobre el sector privat, essent la tasca de l'administració únicament de caràcter fiscalitzador. Si, al contrari, prioritzem el segon objectiu, es tracta de gestionar el problema (tractar els REE) independentment de la seva minimització o control: el sector públic adquireix, en aquest cas, força rellevància.

Per tant, la primera pregunta a formular-se és la de saber si es vol minimitzar el problema (objectiu de caràcter finalista) o bé gestionar-lo de la forma més convenient (objectiu de caràcter instrumental).

En efecte, si el que es vol és reduir la quantitat de deixalles, els fabricants, els distribuïdors i els transportistes, com a productors i/o posseïdors de residus esdevenen no solament responsables del problema (situació que comparteixen amb la resta dels ciutadans i amb l'administració) sinó també titulars del problema. En aquesta situació, la gestió dels RSU (si més no la porció atribuïble a envasos i embalatges) esdevé, teòricament, una qüestió privada.

En conseqüència, la responsabilitat de vetllar perquè els productors i/o posseïdors assumeixin l'esmentada titularitat del problema és compartida per l'administració i pels ciutadans (com a consumidors) i exercida, respectivament, a través del control normatiu (objectius fixats) i a través d'un consum penalitzador. En aquest cas l'estructura de coresponsabilitat s'estableix entre tots els generadors de residus, en siguin o no productors. Aquest plantejament es veuria afavorit en el que hem anomenat *context 2* i correspon en termes no ideals al plantejament inicial del model de gestió alemany (Projecte de reglament de 1990).

En el cas de fixar-nos només en els objectius de caràcter instrumental, el plantejament s'inverteix: a la pràctica no existeix titularitat del problema i la seva gestió ha de ser assumida per uns ens públics; en aquest cas, l'estructura de coresponsabilitat s'estableix entre els posseïdors i productors de residus, i l'administració pública. El paper dels ciutadans (com a consumidors) podria dir-se que és gairebé menyspreat o si més no considerat com a secundari.²⁰¹ Aquest plantejament es veuria afavorit en el que hem denominat *context 1 o 1 bis* i correspon en termes ideals al plantejament del model francès de gestió (Decret Lalonde de 1991 i societat Eco-emballages).

És evident que el dos plantejaments descrits no es troben en la realitat en estat pur, ni tan sols en els plantejaments inicials dels models de gestió. Val a dir que els dos plantejaments són complementaris: el primer té un caràcter més coactiu mentre que el segon és més incentivador.

Al llarg d'aquest estudi de cas observarem que la gestió dels RSU s'orientarà, amb el temps, cap a una via intermèdia: tot i que sembla donar-se més importància als objectius de caràcter instrumental (*objectiu 2: recuperació/tractament*), aquests es condicionen, en alguna mesura, a la limitació o si més no al control i/o minimització del problema (*objectiu 1: prevenció/reducció*). Això comportarà una barreja d'elements públics i privats, coactius i incentivadors, en la gestió del problema.

Per tant, de la mateixa manera que en l'apartat anterior hem anunciat que un dels propòsits de l'estudi de cas és avaluar la influència empresarial en els models de gestió dels RSU mostrant la capacitat empresarial de limitar el comportament estratègic de l'administració, ara podem dir com a corol·lari que aquesta influència també es pot mostrar a través de la capacitat de condicionar (limitar la discrecionalitat) l'administració en la seva prioritització d'objectius.

Vegem en el proper apartat quins instruments són a l'abast dels empresaris per condicionar l'administració en la seva prioritització d'objectius.

2.3.2. GESTIÓ DELS RSU I/O POLÍTIQUES DE VALORITZACIÓ DELS RESIDUS D'ENVASOS I EMBALATGES?

Independentment de la prioritat respecte dels objectius esmentats, la gestió dels RSU s'ha relacionat des d'un principi amb les polítiques de valorització dels

201. No és casual que aquest tipus de plantejament s'hagi donat en països llatins. Tindrem l'oportunitat de veure com han influït les tradicions respecte de la relació estat / societat civil en el plantejament d'un tema aparentment allunyat d'aquestes qüestions.

residus d'envasos i embalatges (PVREE). Una simple dada posa de manifest l'esmentada relació: actualment, en els països que corresponen al nostre àmbit d'estudi, els residus d'envasos i embalatges representen aproximadament el 25 % en pes i el 60 % en volum dels residus municipals;²⁰² aquesta proporció ha anat creixent al llarg dels darrers anys.

Per tant, una primera raó que explica el vincle entre la gestió dels residus sòlids urbans i les PVREE és que la gestió dels residus d'envasos i embalatges és una part important de la gestió dels residus sòlids urbans.

Aquesta però no es l'única ni la principal raó per la qual les PVREE s'associen amb la gestió dels RSU. Aquesta associació arriba a ser tan intensa que, no solament en la premsa sinó també en els fòrums especialitzats, els termes s'arriben a confondre. Per què?

Observem que en el plantejament de la gestió dels RSU ens trobem en una situació similar a la que presentàvem en l'apartat sobre l'origen del problema: la consideració segons la qual els residus eren quelcom molest i fins i tot nociu era mantinguda com un fet que no s'associava a la possibilitat de reduir-los i/o de tractar-los. Superada aquella contradicció, en el moment de plantejar la gestió del problema n'apareix una de nova; ara la relació s'estableix entre dues noves consideracions: la possibilitat de reduir el volum de residus i l'obligació de tractar els residus.

L'evolució d'aquesta segona contradicció té molts punts en comú amb la primera i s'explica en termes similars: primer s'acceptarà com a fet la necessitat de tractar (i no simplement d'eliminar) els RSU mantenint només com a possibilitat llur prevenció i reducció. Amb el temps, s'acceptarà la reducció com a possibilitat associable (més o menys complementària) al fet que els residus s'han de tractar; finalment, les dues consideracions esdevindran fets més o menys associables i complementaris. La correlació de forces entre els sectors que sostenen ambdues consideracions —ara ja com a actors en la definició del problema— explica, com veurem, l'esmentada evolució.

En el nostre estudi de cas podrem mostrar que l'estratègia dominant dels empresaris ha consistit a traslladar, primer, i ajornar, després, els objectius de caràcter finalista substituint-los pels de caràcter instrumental, amb tot el que això comporta, com acabem de veure.

Els objectius de caràcter finalista, més o menys assumits, s'intentaran ajornar

202. Aquests inclouen a més a més del RSU altres residus d'origen no domèstic, i això fa que els 50 milions de tones de REE a la Unió Europea no coincideixi amb el 25 % del pes dels RSU estimats també per a la Unió Europea (120 milions de tones). Per tant cal assenyalar ja d'entrada que els balls de xifres són deguts no tant a la diversitat de les fonts consultades com a una manca de precisió i homogeneïtzació dels conceptes emprats per les institucions.

per tal de poder organitzar, des de la mateixa indústria, una redistribució d'excedents sectorials. Aquest ajornament es produeix en un marc d'actuació concret i específic: el de les PVREE; serà en aquest sentit precís que parlarem d'instrumentalització de les PVREE per part del sector empresarial. Aquest ajornament serà acceptat, i fins i tot admès de bon grat per l'administració, en la mesura que els industrials aportin recursos tècnics i financers per a la gestió del problema.

Per tant, una segona raó, menys evident però no per això menys important que explica la relació entre les PVREE i la gestió dels RSU és que les PVREE aporten solucions financeres a l'administració.

En l'estudi de cas veurem com les PVREE han estat concebudes per a finançar un hipotètic sobrecost²⁰³ degut als nous procediments (recollida selectiva, instal·lació de deixalleries, etc.) en la gestió dels RSU. Aquesta qüestió és especialment rellevant en el nostre estudi de cas: les PVREE són les que permeten establir en la pràctica una estructura d'intermediació d'interessos entre el sector públic i el privat inherent a l'*estratègia 2*.

Tant és així, que des del punt de vista de la gestió pública, les PVREE poden considerar-se revolucionàries, no tan sols perquè comporten, en alguns casos, la gestió privada d'un servei públic —qüestió banalitzada en els darrers temps— sinó perquè incorporen invariablement la gestió privada d'un veritable impost indirecte: el famós *punt verd*. Tindrem l'ocasió d'aprofundir sobre aquesta qüestió més endavant.

En definitiva, un altre indicador de la influència empresarial serà la capacitat d'instrumentalitzar les PVREE; en l'estudi de cas mostrarem com a través de la formulació i implementació privades de les PVREE els empresaris han aconseguit limitar i ajornar els objectius de caràcter finalista.

203. Sobre aquesta qüestió no es posen d'acord les administracions locals.

IV. L'ESTUDI DE CAS: LA INFLUÈNCIA DELS EMPRESARIS EN LA GESTIÓ DELS RSU A TRAVÉS DE LES POLÍTIQUES DE VALORITZACIÓ DELS RESIDUS D'ENVASOS I EMBALATGES (PVREE)

Els treballadors gasten el que guanyen i els capitalistes guanyen el que gasten.

Michael KALECKI

(segons la tradició oral de Cambridge)

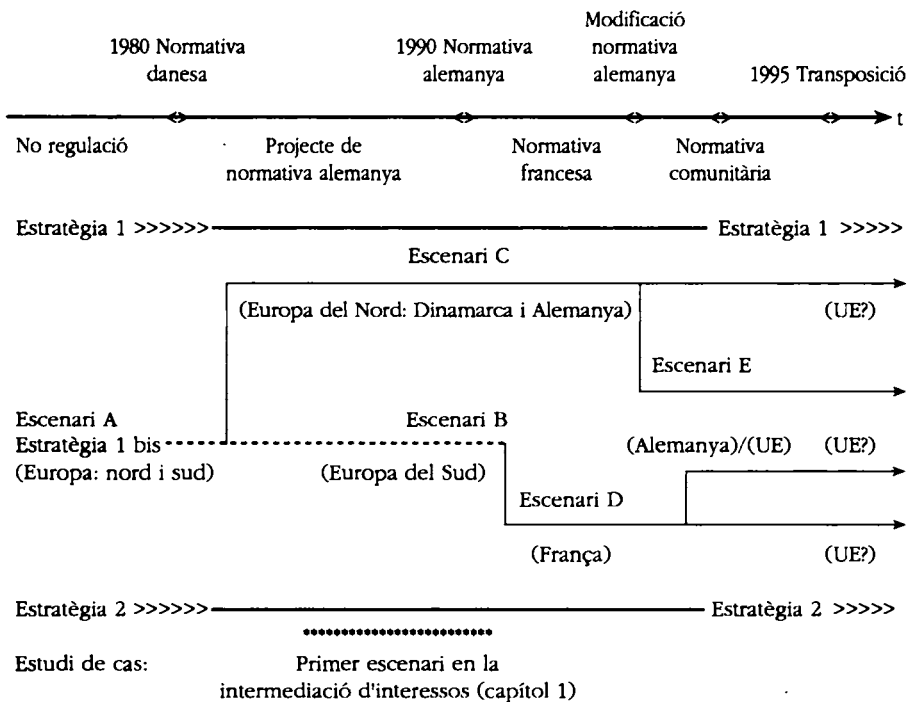
En correspondència amb la part teòrica d'aquest treball, l'objectiu d'aquest estudi de cas és comprendre i explicar les estructures d'intermediació que es van produint i transformant quan aquests escenaris varien d'acord amb les correlacions de forces entre els actors i els desequilibris inherents als processos de negociació i d'intermediació.

Veurem que els resultats assolits en els processos d'intermediació d'interessos condicionen, en el nostre cas, polítiques públiques i/o privades que incorporen opcions tecnològiques més o menys conegudes pel públic no expert.

El període estudiat s'inicia amb les primeres manifestacions respecte de la necessitat d'abordar el problema i acaba amb la fase de transposició de la Directiu comunitària (94/62/CE) relativa als envasos i residus d'envasos.

1. PRIMER ESCENARI EN LA INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS. LES BOTELLES DE LA DISCÒRDIA: UN ICEBERG QUE VE DEL NORD

EXTRACTE SINÒPTIC. *Primer escenari en la intermediació d'interessos*



Llegenda:

Escenari A = opció estratègica 1 bis, context 1, 1 bis o 2

Escenari B = opció estratègica 1 bis, context 1 bis

Escenari C = opció estratègica 1, context 2

Escenari D = opció estratègica 2, context 1 bis o 2

Escenari E = combinació estratègies 1 i 2, context 1 bis o 2

() = àmbit territorial

Reacció i mobilització dels grups empresarials davant la possibilitat que prosperi i es generalitzi un model de gestió amb una estructura d'intermediació d'interessos derivada d'una opció estratègica 1 (iniciada en els països del nord). Confrontació d'escenaris B i C.

1.1. L'EMERGÈNCIA DEL PROBLEMA

En aquest apartat presentarem dos conflictes, relacionats amb la gestió dels RSU, que tenen un punt important en comú: han permès veure per primera vegada als empresaris —en referència al problema que tractarem en aquest estudi— la punta d'un iceberg que ve del nord.

1.1.1. PRIMER CONFLICTE: PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT O DE LA INDÚSTRIA CERVESERA DANESA?

L'any 1977, l'Agència Nacional per a la Protecció del Medi Ambient de Dinamarca prohibeix la venda de cerveses i de begudes no alcohòliques en envasos no retornables. Aquesta prohibició pren la forma de decret quan el 1981 el Ministeri de Medi Ambient danès —que disposa d'un Consell per al Reciclatge i les Tecnologies per a la Reducció de la Contaminació— estableix en una ordre ministerial reduir la contaminació produïda pels envasos de begudes no alcohòliques i cerveses.²⁰⁴

D'acord amb el seu apartat 1 de l'article 2, aquesta nova normativa només admetrà la comercialització de begudes envasades en envasos retornables. Se-

204. Ordre ministerial sobre begudes gasoses no alcohòliques i contenidors de cervesa, número 397 de 2 de juliol de 1981; que es basa en la Llei núm. 297 de 8 de juny de 1978 sobre la reutilització del paper i dels envasos de begudes.

gons l'apartat 2 de l'article 2, la utilització d'envasos retornables queda supeditada a una homologació formal d'aquests per l'Agència Nacional per a la Protecció del Medi Ambient: només s'admetran 23 tipus d'envasos estandarditzats per a cerveses i begudes no alcohòliques per assegurar el retorn d'aquests envasos, independentment del punt de venda on s'adquireixen (tots els comerços els han d'acceptar). Aquest sistema de consignació assegurava segons els seus *policy makers* el retorn del 99 % dels envasos —una taxa impossible d'aconseguir a través de qualsevol altre sistema de gestió.

Aquestes restriccions varen tenir un efecte clar en la importació danesa de begudes i, òbviament, una resposta contundent dels productors europeus de begudes (especialment, els cervesers alemanys)²⁰⁵ i d'envasos, així com associacions europees de comerç al detall. Aquests agents econòmics varen adreçar les seves queixes a la Comissió Europea, denunciant que sota pretextos mediambientals Dinamarca estava posant barreres al lliure comerç i per tant estava violant l'article 30 del Tractat de Roma (relatiu a les restriccions en les importacions).²⁰⁶ La Comissió Europea, tot i que reconeix que la protecció del medi ambient és un dels objectius essencials de la Comunitat Europea i que, per tant, és un requisit obligatori que pot justificar algunes restriccions al lliure comerç, prendrà en consideració les esmentades queixes i començarà a negociar amb les autoritats daneses per aconseguir una modificació de la normativa.

Aquesta actitud prové del fet que la Comissió té els seus dubtes sobre la sinceritat dels arguments ecologistes dels danesos: per què aquestes mesures restrictives sobre els envasos només s'apliquen a les cerveses i a les begudes no alcohòliques i no a d'altres productes —com la llet o el vi— no sotmeses a una competència tan forta entre els productors danesos i els productors d'altres estats membres?

La Comissió Europea pressionarà Dinamarca perquè limiti i moderi les seves restriccions a la importació de cerveses i begudes no alcohòliques, argumentant que les mesures daneses no són proporcionals als objectius que persegueixen, és a dir, a la protecció del medi ambient.

Set anys després d'aplicar aquesta normativa tan restrictiva, Dinamarca es veu finalment obligada a modificar els seus continguts (suprimir l'obligatorietat d'adquirir productes en envasos homologats) adoptant el Decret número 95 de

205. Val a dir, però, que la RFA ja havia tingut un contenciós amb la Comissió Europea per un assumpte relacionat amb la prohibició d'importar cerveses amb determinats additius. En aquest cas, la RFA argumentava la seva decisió no per raons mediambientals sinó de protecció de la salut dels consumidors.

206. L'article 30 del Tractat de Roma diu el següent: sense perjudici de les disposicions següents, quedaran prohibides entre els estats membres les restriccions quantitatives a la importació així com totes les mesures d'efecte equivalent.

16 de març de 1984 per tal de tenir en compte les objeccions plantejades per la Comissió al Decret número 397 de 1981.

Aquest nou Decret s'ha d'interpretar com una excepció a l'anterior normativa ja que admetrà la utilització d'envasos no homologats sota una forta condició: només es podran admetre 3.000 hectolitres per producte i any, sempre que el productor (nacional o estranger) es comprometi a recuperar els envasos. Una conseqüència important d'aquesta disposició és que aquests envasos no autoritzats han de ser retornats al mateix punt de venda on varen ser adquirits, de manera que el productor (el proveïdor del detallista que els comercialitza) pugui recuperar-los. El Decret observa que les infraccions a les esmentades disposicions comporten sancions penals.

Els agents econòmics que exportaven a Dinamarca tornaran a presentar llurs queixes a la Comissió, considerant que la modificació introduïda pel nou Decret és només simbòlica i que en realitat impedeix pràcticament la importació a Dinamarca de cerveses i begudes refrescants estrangeres en llurs envasos d'origen, tant per les dificultats administratives que suposa com per les despeses que implica el sistema de devolució que han d'establir els importadors.²⁰⁷

Considerant que el sistema de devolució obligatòria establert pels decrets número 397 (1981) i número 95 (1984) constituïa una mesura d'efecte equivalent a una restricció quantitativa, incompatible amb l'article 30 del tractat de la CEE, la Comissió va iniciar noves negociacions amb les autoritats daneses per aconseguir una nova modificació de la normativa, però, en comprovar la impossibilitat de conciliar les opinions respectives, la Comissió va emetre el 18 de desembre de 1984 un dictamen motivat. Davant la resposta negativa del Govern danès al dictamen, el 28 de febrer de 1985, la Comissió interposarà finalment un recurs adreçat al Tribunal de Justícia, l'1 de desembre de 1986.

Per tant, aquest conflicte romandrà latent encara uns anys. Malgrat la pressió de la Comissió Europea, Dinamarca no modificarà la seva normativa fins que el Tribunal de Justícia Europeu s'hi pronunciï. La sentència no es farà efectiva fins a l'any 1988; mentrestant, es produiran dos esdeveniments més relacionats amb el problema que ens ocupa.

L'any 1985, el Consell de Ministres aprova una directriu (85/339/CEE) relativa als envasos per a aliments líquids molt menys exigent que la normativa danesa i que tindrà, com veurem, poca transcendència en el tema que ens ocupa.²⁰⁸ Més impor-

207. Comissió de les Comunitats Europees contra el Regne de Dinamarca, assumpte 302/86, p. 4609.

208. Es tracta d'una directriu de mínims elaborada d'acord amb l'article 235 del tractat de la CEE. L'objectiu general d'aquesta directriu és reduir l'impacte dels envasos en el medi ambient, fomentant la reducció en el consum de matèries primeres i d'energia. Per a tal propòsit aconsella la recollida selectiva dels residus d'envasos, llur recuperació i sortida en el mercat de subproductes. En

tant és la disposició que s'aprova l'any 1986 a la RFA. En efecte, aquest any el Bundestag aprova una llei federal sobre prevenció i eliminació de residus que tindrà moltes repercussions en els propers anys. Aquesta llei faculta el Govern federal per a desenvolupar reglamentàriament una disposició que engendrarà, com veurem més endavant, un conflicte nou i encara més profund: la possibilitat d'obligar els productors, distribuïdors i comerciants a recollir i reaprofitar els envasos comercialitzats, al marge dels sistemes públics d'eliminació de residus. Òbviament, aquesta llei tindrà unes conseqüències molt més importants que les que va tenir la normativa danesa per la senzilla raó que el mercat alemany és molt més extens que el danès i per tant les repercussions sobre el comerç a escala europea són molt més importants.

Deixem però que els fets transcorrin segons el seu ordre cronològic i fixem-nos que l'any 1987 el conflicte de les botelles daneses torna a revifar amb l'entrada en vigor de l'Acta Única Europea.

En efecte, el 1986 l'Acta Única Europea introdueix uns articles que afectaran directament el conflicte de «les botelles de la discòrdia»; vegem primer quins són aquests articles.

ACTA ÚNICA EUROPEA

Secció II

Disposicions relatives als fonaments i a la política de la Comunitat

Subsecció I: El mercat interior

Article 13

El tractat de la CEE serà completat amb les disposicions següents:

Article 8a

La Comunitat adoptarà les mesures necessàries destinades a establir progressivament el mercat interior en el transcurs d'un període que acabarà el 31 de

principi aquesta normativa fomentava l'ús d'envasos reutilitzables, per la qual cosa Dinamarca s'hi va acollir plenament; tanmateix, finalment només es va demanar als estats membres que informessin dels progressos assolits i que revisessin llurs programes cada quatre anys. En cap cas es va obligar els estats membres a fixar objectius concrets. Aquesta directriu es va mostrar totalment inoperant de cara a harmonitzar les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges que començaven a aplicar-se en alguns estats on el problema de l'eliminació dels RSU era més greu (Dinamarca, Holanda, RFA). Com veurem més endavant, aquesta insuficiència i manca de concreció de la Directriu 85/339/CEE va comportar la necessitat d'elaborar una nova i polèmica directriu l'any 1992.

desembre de 1992, de conformitat amb les disposicions de l'article present, dels articles 8b, 8c i 28, de l'apartat 2 de l'article 57, de l'article 59, de l'apartat 1 de l'article 70 i dels articles 84, 99, 100a i 100b i sense perjudici del que s'estableix en d'altres disposicions del Tractat present.

El mercat interior implicarà un espai sense fronteres interiors, en el qual la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals estarà garantida d'acord amb les disposicions del Tractat present.

El tractat de la CEE serà completat amb les disposicions següents:

Article 18

Article 100a

1. No obstant el que disposa l'article 100 i a menys que el present Tractat disposi altrament, s'aplicaran les disposicions següents per a la consecució dels objectius enunciats en l'article 8a. El Consell, per majoria qualificada, a proposta de la Comissió i en cooperació amb el Parlament Europeu i prèvia consulta al Comitè Econòmic i Social, adoptarà les mesures relatives a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres que tinguin per objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior.

[...]

3. La Comissió, en les seves propostes previstes en l'apartat 1 referents a l'aproximació de les legislacions en matèria de salut, seguretat, protecció del medi ambient i protecció dels consumidors, es basarà en un nivell de protecció elevat.

4. Si, després de l'adopció per part del Consell, per majoria qualificada, d'una mesura d'harmonització, un Estat membre estimés necessari aplicar disposicions nacionals, justificades per alguna de les raons importants contemplades en l'article 36 o relacionades amb la protecció del medi de treball o del medi ambient, aquest Estat ho notificarà a la Comissió.

La Comissió confirmarà les disposicions mencionades després d'haver comprovat que no es tracta d'un mitjà de discriminació arbitrària o d'una restricció encoberta del comerç entre Estats membres.

No obstant el procediment previst en els articles 169 i 170, la Comissió o qualsevol Estat membre podrà recórrer directament al Tribunal de Justícia si considera que un altre Estat abusa de les facultats previstes en l'article present.

Subsecció V: Medi ambient

Article 25

En la tercera part del tractat de la CEE s'afegirà un títol VII redactat de la forma següent:

Títol VII

Medi ambient

Article 130r

1. L'acció de la Comunitat, pel que fa al Medi Ambient, tindrà com a objecte:

- conservar, protegir i millorar la qualitat del medi ambient;
- contribuir a la protecció de la salut de les persones;
- garantir una utilització prudent i racional dels recursos naturals.

2. L'acció de la Comunitat, pel que fa al medi ambient, es basarà en els principis d'acció preventiva, de correcció, preferentment en la mateixa font, dels atacs al medi ambient, i de qui contamina paga. Les exigències de la protecció del medi ambient seran un component de les restants polítiques de la Comunitat.

3. En l'elaboració de la seva acció en relació amb el medi ambient, la Comunitat tindrà en compte:

- les dades científiques i tècniques disponibles;
- les condicions del medi ambient en les diverses regions de la Comunitat;
- els avantatges i les càrregues que puguin resultar de l'acció o de la manca d'acció;
- el desenvolupament econòmic i social de la Comunitat en el seu conjunt i el desenvolupament equilibrat de les seves regions.

4. La Comunitat actuarà, en els assumptes del medi ambient, en la mesura que els objectius contemplats en l'apartat 1 puguin aconseguir-se en millors condicions en el pla comunitari que en el dels Estats membres considerats aïlladament. Sense perjudici de determinades mesures de caràcter comunitari, els Estats membres assumiran el finançament i l'execució de les restants mesures.

5. En el marc de llurs respectives competències, la Comunitat i els Estats membres cooperaran amb els països tercers i les organitzacions internacionals components. Les modalitats de la cooperació de la Comunitat podran ser objecte d'acords entre aquesta i terceres parts interessades, que seran negociats i conclous segons el que estableix l'article 228.

El paràgraf precedent s'estendrà sense perjudici de la competència dels Estats membres per a negociar en les institucions internacionals i per a concloure acords internacionals.

Article 130s

El Consell, per unanimitat, a proposta de la Comissió i prèvia consulta al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social, decidirà l'acció que la Comunitat ha d'endegar.

El Consell determinarà, en les condicions previstes en el paràgraf prece-

dent, les qüestions que han de regir-se per decisions que haurà de prendre per majoria qualificada.

Article 130f

Les mesures de protecció adoptades conjuntament en virtut de l'article 130s no seran obstacle per al manteniment i l'adopció, per part de cada Estat membre, de mesures de major protecció compatibles amb el Tractat present.²⁰⁹

En les conclusions de l'advocat general Sir Gordon Slynn, presentades el 24 de maig de 1988, aquest dona suport al recurs de la Comissió²¹⁰ i confia que la sentència del Tribunal de Justícia es pronunciï en el mateix sentit, és a dir, que

209. No ha estat el nostre propòsit fer un estudi de la normativa mediambiental comunitària ja que només hem assenyalat algunes de les modificacions i aportacions al Tractat de Roma, introduïdes per l'Acta Única Europea, que condicionen el desenvolupament jurídic del conflicte que estem tractant. Tanmateix, creiem oportú remarcar algunes contradiccions que apareixen en la nova situació jurídica.

A primera vista sembla que la política mediambiental comunitària es veu reforçada pel simple fet de considerar-se com un objectiu essencial de la Comunitat Europea. Tant és així que, com veurem en el cas que ens ocupa, concretament quan parlem de l'elaboració de la Directriu 94/62/CE, això permet que es consideri com un objectiu a assolir de cara a la consecució del mercat únic europeu i que per tant es pugui fonamentar jurídicament en l'article 100a.

L'article 100a és el que fonamenta les polítiques comunitàries d'harmonització (i per tant, la regulació de la competència en el mercat interior); ara bé, les contradiccions que apareixen en aquest article poden posar en dubte els lloables propòsits mediambientals esmentats.

Així, si en el paràgraf 3 del que es tracta és que la Comissió en les seves propostes (aprovades per majoria qualificada del Consell) assegurui un nivell de protecció elevat en matèria de salut, protecció del medi ambient i dels consumidors, el paràgraf 4 admet la possibilitat que els estats membres puguin crear disposicions (al marge de les comunitàries) que es considerin necessàries per a la protecció del medi ambient sempre que aquestes disposicions no constitueixin un mitjà de discriminació arbitrari o una restricció disfressada al lliure comerç entre els estats membres. L'autorització formal que permet als estats membres incrementar els estàndards mediambientals contradiu la prioritat manifestada de maximitzar la protecció mediambiental (paràgraf 3) i pot invitar a convertir les directrius comunitàries sobre medi ambient en normes de contingut mínim.

A més a més, si un estat adopta efectivament una disposició més severa ha d'atènyer-se a la possibilitat que algun altre estat membre pugui fer un recurs al Tribunal de Justícia al·legant que es tracta d'una restricció disfressada al lliure comerç. Aquesta contradicció en l'article 130a podria donar lloc, per tant, a formes elegants de capgirar els objectius mediambientals manifestats en el títol VII de l'Acta Única Europea: atès que les disposicions en matèria mediambiental tenen gairabé sempre repercussions econòmiques i que l'única forma de no falsejar el joc de la competència intracomunitària és harmonitzant les condicions de producció en l'àmbit comunitari, les disposicions mediambientals poden trobar-se constantment en una situació jurídica fràgil i precària. Aquesta contradicció també ha complicat, com veurem, els arguments del Tribunal de Justícia en el cas que ens ocupa.

210. Recurs que també va tenir el suport —com a part coadjuvant— del Regne Unit el 8 de maig de 1987.

consideri que les mesures adoptades per Dinamarca no són proporcionals als objectius perseguits.

Però no va ser així: el 20 de setembre de 1988, la sentència del Tribunal de Justícia Europeu desestimarà gairebé en la seva totalitat el recurs presentat per la Comissió, introduint uns elements que desvirtuaran les reclamacions de la Comissió i que donaran, en gran mesura, la raó a Dinamarca.

En primer lloc, el Tribunal de Luxemburg va recórrer a la jurisprudència, referint-se al cas del Cassis de Dijon (1979).²¹¹ Els obstacles a la lliure circulació de mercaderies dins la Comunitat poden ser acceptats sempre que:

- a) no hi hagi normatives comunes relacionades amb la comercialització del producte en qüestió;
- b) la normativa en qüestió s'apliqui tant als productes nacionals com als importats;
- c) la normativa sigui necessària per als requisits legal comunitaris de caràcter obligatori i a més a més sigui proporcional als objectius previstos.

D'aquesta manera, el Tribunal de Justícia, aollint-se als punts 1 a 3 i emparant-se en els continguts del nou títol VII de l'Acta Única, afirma que la protecció mediambiental és un dels objectius essencials de la Comunitat Europea, i per tant, podria justificar algunes limitacions a la lliure circulació de mercaderies; en conseqüència, reconeix que la protecció mediambiental és un requisit obligatori que podria limitar l'aplicació de l'article 30 del Tractat de Roma.²¹² A continuació el Tribunal de Justícia interpreta la proporcionalitat de les mesures daneses respecte als objectius mediambientals.²¹³

Donant ple suport als arguments danesos, el Tribunal de Justícia considerarà que l'establiment d'un sistema de consignació —garantit per un nombre limitat d'envasos homologats— és imprescindible per assegurar la reutilització dels envasos i, per tant, per assolir els objectius mediambientals.

Finalment, només considerarà desproporcionat un aspecte de la normativa:

211. En aquest cas es tractava d'un conflicte provocat per una normativa alemanya que no permetia importar licors amb una graduació inferior a 30°, com és el cas del Cassis de Dijon (18°). En aquest cas el Tribunal de Justícia va fallar en contra de les disposicions alemanyes al·legant que l'obstaculització de la lliure circulació de mercaderies no es justificava com a mesura de protecció de la salut del consumidor.

212. Per tant, el Tribunal de Justícia amplia la doctrina del cas Cassis de Dijon a la política mediambiental.

213. Hem de remarcar que la tasca de determinar el límit entre mesures desproporcionades i proporcionades és jurídicament complexa. En el cas que ens ocupa, el Tribunal de Justícia havia de fer un balanç entre els interessos econòmics de la Comunitat i la creixent sensibilitat pels valors mediambientals; aquesta situació es repetirà durant l'elaboració de la Directriu 94/62/CE.

la limitació a 3000 hectolitres anuals per als productes no envasats amb els envasos homologats; en aquest cas el Tribunal de Justícia considerarà que es viola l'article 30 del Tractat de Roma.

Com veiem, la sentència s'oposa clarament a la posició de la Comissió desestimant el seu recurs i impugnant el decret que Dinamarca va adoptar el 1984 per tal d'adaptar-se a les objeccions de la Comissió.

Per a això, el Tribunal de Justícia segueix un raonament deductiu: la protecció mediambiental és un objectiu de la Comunitat Europea (article 130 r); un objectiu comunitari pot suposar uns límits a l'aplicació d'altres objectius comunitaris (article 100 a), per tant, un objectiu mediambiental pot suposar límits a l'aplicació d'altres objectius comunitaris. En el cas que ens ocupa, el Tribunal de Justícia va admetre els requisits danesos sobre els envasos, encara que signifiquessin una limitació a la importació de cerveses i de begudes no alcohòliques. En definitiva, el Tribunal de Luxemburg accepta l'argument danès segons el qual les mesures sobre els envasos podien ser necessàries i justificades mediambientalment ja que regulades com a protecció mediambiental (objectiu essencial comunitari) poden considerar-se com a normes comunitàries obligatòries encara que condicionin indirectament la prohibició de restringir quantitativament les importacions (article 30 del Tractat de Roma). És per això que, a diferència del dictamen formulat per la Comissió quatre anys abans, el Tribunal de Luxemburg s'oposarà a la limitació explícita de restringir a 3.000 hectolitres/any/producte els productes no envasats en envasos homologats, però acceptarà en canvi el sistema de retorn obligatori.

Aquesta sentència establirà, per tant, un precedent important: segons el Tribunal de Luxemburg, la consecució del mercat interior (fonamentada jurídicament en l'article a no impedeix que existeixin diferents nivells d'exigència mediambiental entre els estats membres.

Tanmateix, el contenciós entre la Comissió i el Tribunal de Justícia deixa sense resoldre un aspecte aparentment important des d'un punt de vista polític: responien veritablement a interessos ecològics les disposicions daneses o consistien, més aviat, en un proteccionisme encobert? Al final d'aquest capítol aportarem alguns elements per a respondre a aquesta pregunta. En qualsevol cas les conseqüències de la sentència no es faran esperar gaire.

1.1.2. SEGON CONFLICTE: LA RÈPLICA ALEMANYA

Recordem que l'any 1986 la RFA aprovava una llei que facultava el Govern federal a desenvolupar reglamentàriament l'article 14. Com ja ho hem mencionat, aquest article estableix la possibilitat d'obligar els productors, distribuïdors i comerciants a recollir i a reaprofitar els envasos utilitzats, al marge dels sistemes pú-

blics d'eliminació. Així, aprofitant el clima comunitari favorable a un augment dels estàndards mediambientals estatals i sota la pressió dels verds (Die Grünen) i dels grups ecologistes extraparlamentaris, el 20 de desembre de 1988 es publica un reglament alemany relatiu a la readmissió i cobrament de dipòsits per a envasos de plàstic per a begudes que instaura *de facto* la consignació obligatòria per a les botelles de plàstic. Aquestes mesures causaran immediatament un gran impacte als exportadors francesos (Evian, Contrexeville...) i belgues (Spa) d'aigües minerals: l'any 1989, segons dades del president de l'associació empresarial francesa de les aigües minerals, Monsieur Paul Bordier, les exportacions disminueixen un 60 % a causa de la gran importància que té el mercat alemany en la quota de vendes. També varen afectar especialment els fabricants de botelles de plàstic (PVC) francesos (com a primers productors a escala europea) i italians.²¹⁴

En aquest segon cas també es produiran queixes: França i Bèlgica denunciarien davant la Comissió el greuge que els suposa la nova normativa alemanya. Tanmateix, la Comissió, d'acord amb la sentència del Tribunal de Justícia, assenyalarà que només impugnarà el detall del Reglament sobre la devolució de les botelles, perquè pugui ser realitzada en centres de recuperació, màquines o en els comerços. La impugnació va ser guanyada per la Comissió a finals de 1989.

No tenim documentat l'impacte d'aquesta disposició en els interessos de la indústria alemanya però podem avançar que disposicions similars, que es varen aprovar posteriorment, varen afectar més els distribuïdors que els productors de matèries primeres i d'envasos. També podem assenyalar que la disposició sobre la consignació de les botelles de plàstic es va modificar un any després, amb un projecte d'ordenança que ampliava l'àmbit d'aplicació a la resta dels envasos. Aquest projecte d'ordenança va ser discutit l'estiu del 1990 amb els empresaris alemanys i, si bé les taxes de recuperació i de reciclatge previstes eren molt elevades, el projecte preveia un sistema de gestió privat per evitar la consignació dels envasos. Aquest sistema privat, que en el Decret Toepfer (juny 1991) es formalitzarà i s'anomenarà sistema dual, va ser el resultat de les intenses negociacions entre el Ministeri alemany de Medi Ambient i els empresaris l'estiu de 1990. En qualsevol cas, aquesta disposició sobre la consignació de les botelles de plàstic només va significar un petit pas en el desplegament de la llei alemanya,²¹⁵

214. Aquestes mesures varen tenir un impacte fort sobretot en les begudes envasades en botelles de PVC (especialment, aigües minerals). Algunes empreses com Coca-Cola varen començar a utilitzar el PET com a material substitutiu.

215. En efecte, el famós Decret Toepfer posarà en pràctica un dispositiu de valorització sense precedents que obligarà els empresaris a organitzar-se per minimitzar els efectes econòmics. Alguns autors (CAIRNCROSS, 1992) han afirmat que probablement el Decret Toepfer ha estat una de les normatives mediambientals estatals més ambicioses.

però va posar en alerta les grans empreses relacionades amb l'envàs i l'embalatge que exportaven a Alemanya.

1.1.3. RECAPITULACIÓ

Com ja hem comentat, és difícil saber si les disposicions sobre les botelles (tant a Dinamarca com a la RFA) responen a interessos ecològics o econòmics. Però també hem indicat, en iniciar la part empírica d'aquesta recerca, que respondre a aquesta pregunta pot ser a més a més gratuït per als nostres objectius. Si en el cas de Dinamarca pot semblar plausible la hipòtesi d'un proteccionisme econòmic encobert —les característiques del mercat danès de les begudes no alcohòliques i de les cerveses²¹⁶ fan que les mesures mediambientals consisteixin també en mesures proteccionistes favorables a empreses com Tuborg o Carlsberg—, en el cas alemany la hipòtesi sembla molt menys plausible —l'estructura de mercat de les empreses alemanyes no justifica unes mesures proteccionistes. Ara bé, davant de l'opinió pública, tant les mesures daneses com les alemanyes tenien innegablement un caràcter mediambiental. Considerem més interessant i útil remarcar ja no la preeminència d'uns interessos respecte dels altres sinó la possibilitat que puguin ser coincidents. Així, en aquest primer escenari remarcarem la coincidència còmoda dels interessos en el cas danès i les dificultats que aquesta comporta, de moment, en el cas alemany.

Per tant, d'ara en endavant considerarem més operatiu no separar les dues dimensions —ecològica i econòmica— en el conflicte de les botelles. No és casual que els dos països que han propiciat aquest conflicte fossin justament els països de la Unió Europea on és més car abocar les deixalles.²¹⁷ Aquest cost és

216. En les al·legacions del Regne Unit, presentades com a part coadjuvant al recurs interposat per la Comissió al Tribunal de Justícia, es remarca que la normativa danesa va ser suspesa temporalment en ocasió d'una vaga dels cervesers danesos; aquesta suspensió va comportar un increment espectacular de les cerveses importades que només es pot explicar en termes de substitució (Comissió de les Comunitats Europees contra el Regne de Dinamarca, assumpte 302/86, p. 4613).

217. Aquesta mesura respon a l'increment del cost d'abocar les deixalles, especialment alt a la RFA. Vegeu el quadre 8, capítol «Contextualització territorial i sectorial de la gestió dels RSU: un problema únicament ecològic?». Com ja hem vist, el cost d'abocar les deixalles depèn de diferents factors (densitat demogràfica, tipus d'urbanisme, hàbits de consum, etc.) que en el cas de Dinamarca i de la RFA agreugen molt el problema d'eliminar els residus a través de l'abocament. No és casual per tant que hagin estat aquest dos estats els primers a voler donar solucions a aquest problema.

Com ja hem comentat, per a resoldre aquest problema hom pot procedir de diferents formes: reduint el volum d'envasos i embalatges (els residus d'envasos constitueixen una fracció cada vegada més important dels RSU) o bé intentant reaprofitar-los segons les modalitats de valorització existents (vegeu l'esquema 2 [p. 108]).

per a l'administració un cost polític i econòmic. D'una banda, la visibilitat política de la gestió dels RSU és notable especialment en països amb un nivell de sensibilització mediambiental elevat, com és el cas de Dinamarca i Alemanya. D'altra banda, l'eficàcia en la gestió del problema depèn d'uns recursos tecnològics i financers escassos per a l'administració responsable de resoldre el problema.

En el cas de Dinamarca observem una coincidència entre els interessos econòmics de l'Administració (la reducció dels envasos en circulació atenua les dificultats en l'eliminació de llurs residus) i els interessos econòmics dels productors danesos de begudes (les restriccions de les importacions afavoreixen el consum de productes nacionals). Aquests interessos, tant públics com privats, es veuen legitimats per un interès mediambiental, força evident en un país com Dinamarca.

Així, el cas de Dinamarca mostra un escenari on ja no és necessari muntar una estructura d'intermediació d'interessos entre el sector públic i el privat, malgrat l'aparent caràcter restrictiu i coactiu de les disposicions públiques. Com ja hem assenyalat, curiosament aquestes disposicions només s'apliquen a productes en forta competència amb l'estranger i no en d'altres productes (vins, olis, productes làctics, etc.).²¹⁸

Considerem que aquesta coincidència d'interessos en el cas danès no ens ha de sorprendre si tenim en compte el següent:

- que les transaccions i les polítiques econòmiques en les democràcies liberals es basen en el mercat;
- que els sistemes polítics basats en la representació es fonamenten en part en els mecanismes del mercat;
- que les polítiques mediambientals es plantegen cada vegada més seguint les pautes de les polítiques econòmiques;
- i que en el cas de Dinamarca el conflicte de les botelles es circumscriu, tant políticament com econòmicament, en un mateix mercat nacional.

Fixem-nos que tant les disposicions daneses com les alemanyes es basen en un sistema de consignació per reutilitzar (en el cas danès) o reciclar (en el cas alemany) posteriorment els envasos. Aquests dos estats, per tant, opten en un primer moment per la solució dràstica i coactiva de limitar la producció i/o el volum d'envasos en circulació.

218. En les al·legacions que presentarà Dinamarca en el recurs interposat el 1986 per la Comissió, es dirà que «no es pot deduir cap argument contrari al fet que a Dinamarca no s'hagi establert un sistema semblant [en referència a les cerveses i begudes no alcohòliques] per als envasos d'altres begudes com la llet o el vi. En realitat, aquests envasos tenen amb raó un tracte diferenciat: pel que fa a la llet, es tracta, en la major part dels casos, d'envasos de cartró que es poden cremar fàcilment amb les deixalles domèstiques [incineració?]; pel que fa al vi, els envasos d'aquest producte no poden constituir un vertader perill per al medi ambient ja que el consum de vi és molt limitat a dinamarca [...]» (Comissió de les Comunitats Europees contra el Regne de Dinamarca, assumpte 302/86, p. 4615).

De ben segur el caràcter revolucionari i anticipant de la sentència del Tribunal de Justícia també era prematur en fonamentar-se en el fet que l'argument anterior es podia transposar directament a escala europea...

En el cas alemany la coincidència d'interessos sembla menys evident; la coincidència entre el mercat polític i l'econòmic també ho és menys. Tot i que en un primer moment la disposició alemanya va afectar especialment els interessos dels exportadors (incloses les empreses alemanyes), el gran abast, en termes d'impacte sobre el mercat, de la disposició alemanya farà poc previsible i probable la coincidència entre el mercat polític i econòmic alemany. En aquest sentit, sembla plausible atorgar un caràcter electoralista i simbòlic, com fan alguns autors (Constanty, 1991; Cairncross, 1992), a les disposicions impulsades pel ministre alemany Klaus Toepfer tenint en compte els factors polítics conjunturals del moment.²¹⁹

Prova d'això és que les disposicions alemanyes es modificaran un any després (1990) amb un projecte d'ordenança que estén els objectius de reaprofitament a la resta d'envasos, però que deixa en mans dels empresaris els mitjans per a assolir-los. La modificació d'aquestes disposicions sí que es pot interpretar en termes d'intermediació d'interessos; com veurem en el proper capítol, els acords voluntaris entre el sector privat i l'administració per dissenyar un sistema privat de recollida selectiva de REE (sistema dual) posen les bases per a fer més còmoda una possible coincidència d'interessos.

Recapitulant, en aquest primer escenari determinats sectors empresarials relacionats amb els envasos i embalatges es posaran en alerta i es mobilitzaran per primera vegada respecte del problema de la gestió dels residus d'envasos i embalatges per les raons següents:

1. Perquè es comença a aplicar un sistema de consignació (amb envasos homologats) a Dinamarca amb la legitimitat que li atorga una sentència favorable del Tribunal de Luxemburg.
2. Per la importància del precedent establert per la sentència del Tribunal de Justícia que confirma la vinculació entre les mesures d'harmonització per a la consecució del mercat únic i la necessitat d'incloure les polítiques mediambientals com a polítiques d'integració europea (com si es tractés de qualsevol política econòmica o comercial).

219. D'entre aquests factors destacarem l'accident a la central de Txemòbil (1987) o els 42 escons que obtenen els verds el 1987 al Bundestag (amb percentatges de vot que superen el 10 % en ciutats com Colònia, Hamburg, Frankfurt, Munic i Stuttgart). El gener de 1987 un 54 % de l'electorat afirma que vol que els verds tinguin representació parlamentària, i a les eleccions al Parlament Europeu (1989) els verds alemanys obtenen encara el 8,4 % dels sufragis. Cal remarcar que el 1990, Helmut Kohl s'enfronta a noves eleccions legislatives en una Alemanya acabada de reunificar i amb un govern de coalició amb els liberals (FDP).

3. Perquè la primera directriu comunitària relativa als envasos d'aliments líquids és reconeguda per les mateixes institucions comunitàries com insuficient per a harmonitzar les normatives estatals existents sobre la matèria.
4. Perquè es produeix un primer però decisiu desenvolupament reglamentari de la llei alemanya sobre gestió de residus, a finals del 1988, que obliga a consignar i retornar les botelles de plàstic, emparant-se en el precedent danès.

Aquest panorama fa molt improbable una coincidència d'interessos —com la que es produeix a Dinamarca— per als grans grups industrials que comercialitzen llurs productes en un mercat internacional. La tasca de muntar una estructura d'intermediació d'interessos s'explica pel fet que la coincidència d'interessos no es dona de forma immediata i espontània en un mercat tan extens i variat com l'europeu. Tanmateix, aquesta tasca requereix uns mínims organitzatius per part dels sectors afectats.

En el proper apartat veurem que en aquest primer escenari es comença a perfilar una organització dels interessos empresarials que anirà adquirint una dimensió intersectorial i transnacional; aquesta organització els permetrà anar definint una estratègia empresarial encaminada a fer possible una intermediació d'interessos a escala europea.

1.2. LA MOBILITZACIÓ I L'ORGANITZACIÓ DELS INTERESSOS EMPRESARIALS AFECTATS

Malgrat la dificultat de precisar un inici en l'acció col·lectiva dels empresaris en la problemàtica que ens ocupa, podem fixar-lo, sense una excessiva arbitrarietat i si més no en l'àmbit de la Unió Europea, en la formació i constitució del *lobby* europeu ERRA (European Recovery and Recycling Association). Tanmateix, abans d'explicar com es constitueix i quina serà l'activitat d'aquest *lobby*, veurem com l'actuació individual d'algunes persones físiques i jurídiques predisposa a una mobilització empresarial que es concretarà significativament en la creació de l'esmentat grup de pressió.

1.2.1. ANTECEDENTS

Curiosament, la iniciativa de mobilitzar els empresaris a Europa no parteix d'una empresa europea sinó americana. El juliol de 1989, Coca-Cola comença a reunir al voltant d'una taula els seus principals proveïdors europeus per tal de

sensibilitzar-los respecte del reciclatge. Aquesta iniciativa es propagarà ràpidament fins a incumbir als responsables de l'embalatge dels productes d'una quarantena de grans firmes europees. Aquests responsables assistiran a reunions organitzades per les filials de Coca-Cola a Europa sota el lema següent: «Tenint en compte que els ajuntaments ja no saben què fer amb llurs residus, com podem prevenir la generalització de mesures restrictives [en referència al sistema de consignació] sobre els materials d'embalatge?» (Constaty, 1991).

El brasiler Ricardo Solera, responsable del reciclatge a Coca-Cola en la seu d'Atlanta, explica el següent (Constaty, 1991):

Si hem fet un paper de catalitzadors és perquè constatem amb astorament l'absència total de coordinació en el continent europeu. Era per tant necessari, de moment, organitzar la indústria per a després promoure una solució consensual en l'àmbit comunitari.

Per tal de convèncer els europeus, els americans organitzaran visites guiades al Canadà (Ontario) i als EUA (Rhode Island, Califòrnia), on ja s'aplicaven sistemes de recollida selectiva dels envasos i embalatges que permetien la recuperació de materials. Així, l'agost de 1989, Ricardo Solera acompanya Eric Guillon (responsable del departament d'embalatge del grup industrial francès BSN i futur director del sistema privat de gestió dels REE a França, Eco-Emballages) en la visita a empreses americanes dedicades al reciclatge per tal de convèncer-lo de la necessitat de mobilitzar els industrials europeus per a gestionar el problema dels REE abans que se n'encarregui l'administració.

Aquesta preocupació —desvetllada, o si més no significada, paradoxalment per una empresa americana— es justifica pel fet que els esforços fets per les multinacionals per estandarditzar a escala europea llur producció (inclou els aspectes d'envasament) poden esdevenir inútils a causa de la proliferació de normatives estatals diverses.

De la quarantena d'empreses que Coca-Cola reunia l'estiu de 1989, unes vint-i-cinc es comprometran a crear el *lobby* ERRA.

1.2.2. L'ERRA (EUROPEAN RECOVERY AND RECYCLING ASSOCIATION), MÉS QUE UN LOBBY?

1.2.2.1. La constitució de l'ERRA

El mes de novembre de 1989, vint-i-dues empreses, d'entre elles societats internacionals importants de la producció de matèries primeres (Péchiney, Solvay), del sector de l'embalatge (CMB, Continental Can, Tetra Pak), del sector de l'ali-

mentació (BSN, Heineken, Coca-Cola, Nestlé, Pepsi-Cola), del sector dels detergents (Unilever, Procter & Gamble), decideixen posar en comú uns recursos financers i tecnològics per donar un nou enfocament a les PVREE, que, com hem vist fins ara, s'orientaven cap a un sistema de consignació.

Respecte dels membres de l'ERRA podem fer les consideracions següents:

1. Pel que fa a la nacionalitat de les empreses²²⁰ remarcuem un predomini d'empreses franceses, belgues, holandeses i suïsses. És destacable l'absència d'empreses daneses i alemanyes (estats on s'han aprovat disposicions que afecten els interessos de l'ERRA) i la presència d'una multinacional com Coca-Cola amb un mercat tan extens.
2. Els membres de l'ERRA són invariablement grans grups industrials o comercials que venen els seus productes en mercats internacionals.
3. Pel que fa a les activitats principals de les empreses que en són membres podem fer la distinció següent:
 - productors de matèries primeres (les matèries plàstiques ocupen un lloc destacat);
 - fabricants d'envasos i embalatges;
 - productors de béns de consum massiu (aquí predominen els productors de detergents i aliments);
 - grans distribuïdors a escala estatal i comunitària.

El predomini d'empreses franceses i belgues queda reflectit en els òrgans directius de l'organització. D'entre els membres del Consell Executiu i de la Junta Directiva, en el moment de la constitució, podem destacar els següents:

- *President de l'ERRA*: Jean Gandois (francès, president i director general de Péchiney; actual president de la cúpula patronal francesa, CNPF).
- *Vicepresident*: Eric Guillon (responsable del sector d'embalatges de l'empresa BSN, el 1992 serà el director d'Eco-emballages).
- *Director executiu*: Jacques Fonteyne (belga, expert en el sector farmacèutic).

Pel que fa a l'objecte d'aquesta associació hom pot considerar l'ERRA un *lobby* europeu en la mesura que té com a objectiu col·laborar amb les administracions estatals, locals i comunitàries per a formular una aproximació global al problema dels residus. En paraules del seu president fundador, el senyor Jean

220. Cal tenir en compte que en tractar-se sovint de multinacionals, quan parlem de nacionalitat ens referim a percentatges (majoria) de capital nacional.

Gandois (president de Pechiney), «[...] per a les nostres societats que en són membres, aquest dia [constitució de l'ERRA] marca la consecució d'un primer estadi de col·laboració: l'elaboració de projectes» (Gandois, 1990).

Com ja hem vist, abans de la constitució de l'ERRA ja s'havien realitzat estudis i projectes sobre el problema de la gestió dels residus d'envasos —en aquest sentit ens hem referit, per exemple, als esforços fets per l'empresa Coca-Cola— però aquests s'havien fet a títol individual, sense la voluntat de representar un sector²²¹ concret i de fer-se públics. La constitució del *lobby* ERRA significa, per tant, un reconeixement públic i manifest de l'assumpció d'aquesta problemàtica per part d'un grup d'indústries molt poderós.

1.2.2.2. *La missió de l'ERRA*

Segons aquesta associació, la missió de l'ERRA és la següent:

Ajudar a organitzar sistemes de recollida i de reciclatge d'envasos i d'emballatges que siguin eficients des d'un punt de vista mediambiental i eficaços des del punt de vista de l'enfocament econòmic, basats en la coresponsabilitat de les institucions públiques i privades.

[ERRA, «Tres años de recogida selectiva en Barcelona», 1992.]

Per a portar a terme aquesta missió, l'ERRA haurà de disposar de recursos organitzatius i financers molt superiors als que caldrien per a posar en marxa un *lobby* convencional a Brussel·les.²²² Així, des del moment de la seva constitució, l'ERRA es dota d'una important infraestructura: per ser membres de l'ERRA, al marge de les quotes que es puguin estipular, les empreses han d'aportar una quantitat important de recursos financers, valorats en 300.000 ecus (cosa que condiciona, evidentment, el tipus d'empresa que s'hi pot afiliar). Segons l'ERRA, aquestes quantitats tan importants no podien servir només per a una activitat convencional de *lobbying* (despeses relacionades amb l'activitat professional d'unes persones que treballen a Brussel·les) sinó que havien de servir per a posar en pràctica unes experiències pilot que legitimessin les aspiracions empresarials de justificar noves formes de valoritzar els residus d'envasos i embalatges. Per tant, els recursos i els mitjans d'aquesta associació es destinen essencialment a impulsar projectes pilot de recollida selectiva i multimaterial de residus domèstics.

221. Aquí no ens referim al sector industrial en termes convencionals d'estructura econòmica sinó en termes d'anàlisi de les polítiques públiques, d'impacte sectorial d'una determinada regulació.

222. L'adjectiu *convencional* és citat pels responsables de l'ERRA en referència a d'altres *lobbies*.

La idea que inspira aquests projectes és la següent: els consumidors trien les deixalles, l'ajuntament les recull i els industrials les recuperen. L'aportació que fa l'ERRA és a la vegada material i tècnica: l'associació finança una part de les inversions necessàries per a implantar la recollida selectiva (un màxim del 40 %, que representa una mitjana de 400.000 ecus per experiència) i delega una o dues persones de cada empresa membre per tal d'ajudar els responsables de les instal·lacions.²²³ Les dues primeres experiències han tingut lloc a França (Dunkerque) i al Regne Unit (Sheffield).

A continuació, comentarem breument l'experiència de Dunkerque (iniciada abans de la constitució de l'ERRA però represa i dirigida després per aquesta), per tal de veure quins principis i quins propòsits fonamenten l'activitat prospectiva de l'esmentada associació. Aquesta experiència constitueix, a més a més, el primer exemple concret però informal que presentem d'intermediació d'interessos entre l'administració i els agents econòmics privats a través de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges.²²⁴

1.2.2.3. *«El gest senzill per a preservar el medi ambient»: els consumidors fan el gest; els empresaris i l'administració intermedien llurs interessos*

Dunkerque o «el gest senzill per a preservar el medi ambient» (lema de la campanya) han esdevingut en l'espai d'un any una referència a Europa en matèria de recollida selectiva multimaterial. La Comunitat Urbana de Dunkerque (equivalent, en petit, a l'Àrea Metropolitana de Barcelona), que agrupa divuit municipis amb un total de 215.000 habitants i gestiona 80.000 tones de RSU el 1990, decideix el 1988 recórrer a la recollida selectiva per facilitar l'eliminació dels RSU en una zona de densitat demogràfica especialment elevada.

Les motivacions són, en principi, dobles: ecològiques i econòmiques. La recollida selectiva és indispensable per recuperar els materials i poder-los reciclar posteriorment; el reciclatge permet d'una banda estalviar recursos i reduir el volum de residus a eliminar. La reducció del volum de RSU a eliminar alleugereix les grans quantitats a abocar i/o incinerar. Així, econòmicament la recollida selectiva és útil en la mesura que fa evitar a la Comunitat Urbana de Dunkerque (CUD) els sobre costos induïts per l'aplicació de les directiva comunitàries relati-

223. Així, a Barcelona veurem com el director de l'ERRA que impulsa el projecte Brossa Neta, el senyor Manuel Navarro, és «prestat» per Procter & Gamble.

224. Recordem que en el cas danès, més que d'una intermediació d'interessos —en els termes que ha estat definida— es tracta d'una coincidència d'interessos que associa el proteccionisme econòmic al proteccionisme ecològic. Aquesta coincidència permet, justament, obviar el muntatge d'una estructura d'intermediació d'interessos com la que a continuació presentem.

ves a la reducció de les emanacions contaminants de les incineradores abans de l'1 de desembre de 1996.

Un mes després de la posada en pràctica de l'experiència es crea la societat Triselec, que s'encarregarà de construir un centre de tria i de tractament de les deixalles. Un any després, l'avaluació de l'experiència sembla indicar uns bons resultats (taxes de valorització superiors a les establertes inicialment) i un cert equilibri financer. L'estructura financera d'aquesta societat torna a mostrar com es poden intermediar uns interessos aparentment confrontats:

- Pel que fa al repartiment del capital social, aquest és públic (CUD) en un 51 %; la resta es reparteix entre les empreses subcontractades per a la recollida i els industrials recuperadors.
- Pel que fa a les despeses de funcionament, es reparteixen de la forma següent: els industrials n'aporten el 60 %, i el 40 % restant és aportat pels consumidors a través de taxes.

Finalment direm que el compromís per part dels recuperadors a reprendre els materials recollits a un preu fix durant un període de cinc anys ha estat decisiu per al bon funcionament del sistema en la mesura que assegura la seva part més delicada: la de crear un mercat estable de subproductes (materials recuperats).

En conseqüència, aquestes experiències pilot han d'interpretar-se com a implemenciacions experimentals, que tenen la intenció de servir de model orientatiu o de referència en els processos de decisió estatals i comunitaris relatius a la gestió de RSU.

1.2.2.4. *Una interpretació de l'acció de l'ERRA*

En aquest primer escenari emergent, la constitució de l'ERRA significa, de moment, posar en contacte grans empreses, amb un nivell de coneixement sobre el reciclatge més elevat que el de la mitjana de les empreses i potencialment afectades per una normativa incipient. Cal recordar que l'any 1989 encara no existia el Decret Toepfer ni la Directriu comunitària 94/62/CE —ambdues disposicions, de gran abast en termes d'impacte econòmic. Tanmateix, les disposicions que afecten els envasos en forma de botella, tant a Dinamarca com a la RFA, posen en alerta les empreses amb mercats internacionals i més ben informades.²²⁵ Aquesta

225. Com a exemple, direm que l'any 1992 l'associació cúpula dels productors de plàstic (APME) enviava als seus membres (grans multinacionals com ara Basf, Solvay, Elf-Atochem, Ici, Rep-

alerta les impulsa a posar en comú una infraestructura de cara a futures actuacions.

En definitiva, pel que fa a aquest primer escenari en el problema de la gestió dels RSU a l'Europa comunitària, la resposta empresarial a la possible amenaça de disposicions relatives a la gestió dels RSU es concreta en la constitució del *lobby* ERRA, una organització de nova creació i amb una finalitat molt concreta: legitimar un sistema de gestió dels RSU alternatiu per tal d'evitar l'amenaça pública de la consignació.

Aquesta finalitat, però, no és immediata; no es tracta únicament i simplement de reaccionar davant les disposicions daneses i alemanyes sobre les botelles sinó d'anticipar-se a futures normatives de major impacte que poden caure com fitxes de dòmino. Els efectes que tenen les disposicions que regulen la gestió del residu d'envasos i embalatges a Europa no s'aturen en les fronteres estatals i tenen llur corrent de transmissió en la lliure circulació de les mercaderies.

L'ERRA és la primera organització a constatar que les disposicions presentades en aquest capítol només són la punta d'un iceberg que ve del nord (seguint la metàfora nord/sud). L'acció d'altres associacions empresarials convencionals²²⁶ serà molt més discreta en aquest primer escenari, malgrat l'existència de vincles informals entre l'ERRA i associacions empresarials de caràcter sectorial.²²⁷ Si més no, l'ERRA és la primera organització d'interessos empresarials que assumeix públicament l'activitat de *lobbying*.

La influència de l'ERRA és aparentment menys oficial que la de les associacions sectorials (plàstic, alumini, paper, vidre) però, com veurem en el capítol dedicat a la directiva relativa als envasos i els seus residus, és molt més eficaç.

A continuació apuntem algunes explicacions de l'existència d'aquest quasi-monopoli organitzatiu:

1. Les disposicions que han aparegut fins ara tenen unes conseqüències immediates sobre la lliure circulació de les mercaderies. Aquesta restricció afecta els mercats internacionals on es realitza el comerç dels grans grups industrials i de les multinacionals representades per l'ERRA.²²⁸ En aquest sentit, l'ERRA fa explícita la seva voluntat de representar els interessos no vinculats a territoris concrets.²²⁹

sol, etc.) les biografies dels ministres de Medi Ambient alemany i francès, Klaus Toepfer i Ségolène Royal, respectivament.

226. Amb l'expressió «més classiques» designem les organitzacions sectorials (CEFIC, APME, etc.) o territorials (UNICE).

227. En aquest sentit és notable la manca de vincles formals entre l'ERRA i associacions tan poderoses com APME (Association of Plastics Manufacturers in Europe).

228. Recordem una condició indispensable per a l'admissió: l'aportació de 300.000 ecus.

229. Tanmateix veurem, en parlar del cas de França, que la indústria francesa utilitzarà l'orga-

2. Si ens fixem en la composició dels membres de l'ERRA podem comprovar que hi estan representats sectors molt diversos: productors de matèries primeres, envasadors, fabricants de productes per al gran consum (alimentació, cosmètica, neteja) i distribuïdors (grans superfícies). Aquesta gran diversitat de sectors feia molt difícil arribar a acords immediats de col·laboració entre les associacions sectorials respectives.

Així, va semblar molt més operatiu crear una organització *ad hoc*, de nova creació, que representés només els grans grups industrials d'aquests diferents sectors. Per tant, la composició de l'ERRA transcendeix deliberadament les rivalitats que es podrien produir entre els productors de diferents materials o entre els productors de matèries verges i els recicladors.

3. Només els grans grups industrials disposaven de coneixements sobre tècniques de valorització, i en aquest sentit gaudien d'avantatges comparatius respecte de la resta de la indústria. L'oportunitat de posar en comú l'experiència dels grans grups industrials servia, no solament d'infraestructura per a defensar uns interessos intersectorials (punt anterior), sinó també com a plataforma per a millorar la imatge d'aquestes empreses.
4. Davant la possibilitat que les recents disposicions poguessin limitar la producció d'envasos —amb greus conseqüències també per a les noves modalitats de comerç (grans superfícies)—, només les empreses que gaudien d'importants recursos financers, tecnològics i organitzatius podien oferir quelcom en canvi: la implantació de formes de valorització que alleugerissin la dificultat creixent d'eliminar els RSU, manifestada per l'administració. En paraules del director executiu de l'ERRA, Jacques Fonteyne, «aquesta associació desitja integrar el desafiament del reciclatge i de la recuperació dels recursos provinents dels residus d'envasos i embalatges existents en els residus municipals».²³⁰ En el proper apartat tindrem l'ocasió de veure com s'estableix una primera estructura més o menys estable d'intermediació d'interessos entre el sector privat i el sector públic en l'àmbit comunitari.

1.2.2.5. *El futur de l'ERRA*

En aquest capítol hem avançat algunes característiques de l'ERRA per tal de comprendre millor el contingut i l'abast dels seus propòsits i de les seves accions

nització ERRA per reforçar la seva influència en els processos de decisió que varen tenir lloc a França l'any 1991.

230. En aquest sentit, tindrem l'ocasió de mostrar la importància d'aquest actor en la formulació

futures, respectant l'ordre cronològic dels fets. Per tant, en aquest primer escenari hem cregut oportú limitar l'estudi de l'ERRA als elements que hem tractat; en propers capítols veurem com actua aquesta organització tot estudiant-ne aspectes més concrets, com ara:

- el seu tramat associatiu: associacions d'àmbit sectorial i nivell territorial diversos, així com consultories de prestigi internacional com Coopers & Lybrand;
- les seves accions concretes pel que fa a les experiències pilot (prelegislatives o postlegislatives);
- les seves activitats de *lobbying* adreçades tant a les instàncies comunitàries com a les estatals.

Tanmateix, abans d'acabar aquest apartat dedicat a la mobilització empresarial en el primer escenari, alterarem un xic l'ordre cronològic dels esdeveniments per tal d'advertir el lector sobre la dimensió que prendrà el *lobby* ERRA.

Pel que fa a les experiències pilot de recollida selectiva a l'Europa comunitària,²³¹ l'any 1994 l'ERRA en dirigia les següents:

- Adur (Gran Bretanya)
- Atenes (Grècia)
- Barcelona (Estat espanyol)
- Breda (Holanda)
- Dublín (Irlanda)
- Dunkerque (França)
- Lemsterland (Holanda)
- Prato (Itàlia)
- Queixas (Portugal)
- Sheffield (Gran Bretanya)

Pel que fa a l'afiliació, en el quadre 19, referit també a l'any 1994, podem apreciar un increment notable dels membres:

de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges a la Unió Europea, inherents als models de gestió dels RSU.

231. Aquests deu projectes afecten, l'any 1994, 500.000 habitants.

QUADRE 19. *Membres de l'ERRA (activitat, rànquing i nacionalitat)*

<i>Empreses</i>	<i>Activitat</i>	<i>Rànquing*</i>	<i>Nacionalitat</i>
Ahold	Alimentació	88	Holanda
Alusuisse-Lonza	Matèria primera plàstic	338	Itàlia/Suïssa
BSN	Alimentació	81	França
British Steel	Matèria primera ferro	—	Regne Unit
Cadbury Beverages	Alimentació	—	Regne Unit
Carnaudmetalbox	Envasos i embalatges	333	França
Carrefour	Distribució	35	França
Coca-Cola	Alimentació	—	EUA
Continent. Can eur.	Envasos i embalatges	—	França/Regne Unit
Eastman Chemical	Matèria primera plàstic	—	Suïssa
Elf Atochem	Matèria primera plàstic	154	França
Heineken	Alimentació	302	Holanda
Hoogovens	Matèria primera ferro	359	Holanda
Interbrew	Alimentació	—	Holanda
Johnson Controls	Equips electrònics	—	EUA
Unilever	Detergents	7	Diversos
Nestlé	Alimentació	13	Suïssa
L'Oréal	Cosmètics	189	França
Pechiney	Matèria primera alumini	87	França
Pepsi-Cola	Alimentació	—	EUA
Petrofina	Matèria primera plàstic	53	Bèlgica
PLM	Envasos i embalatges	—	Suècia
Prisunic	Distribució	—	França
Procter & Gamble	Detergents	—	EUA/Regne Unit
Sainsbury's	Distribució	69	Regne Unit
Solvay	Matèria primera plàstic	172	Bèlgica
SPA Monopole	Alimentació	—	Bèlgica
Tetra Pak	Envasos i embalatges	—	Suècia
Viag	Matèria primera alumini	68	Alemanya

* Rànquing d'entre les 5.000 empreses que venen més a Europa (Dun & Bradstreet, 1994).

Aquest rànquing és orientatiu (la companyia Iberia ocupa, per exemple, el lloc 487). La manca de classificació d'algunes empreses es deu o bé al fet que se situen per sota del lloc 500 o bé al fet que es tracta de filials (en aquest cas caldria sumar les vendes de totes elles).

Font: Elaboració pròpia. Dades de les memòries de l'ERRA i altres associacions sectorials (CEFIC, APME).

1.3. CONSIDERACIONS FINALS SOBRE AQUEST PRIMER ESCENARI

Què defineix aquest primer escenari on es mobilitzaran, per primera vegada i a escala europea, els empresaris?

Com ja hem vist, el problema de les botelles desencadena un conflicte que

en aparença oposa els interessos econòmics als interessos ecològics. Tanmateix, una anàlisi més detinguda del cas danès ens ha portat a argumentar que el conflicte esmentat és més aparent que real: malgrat el caràcter radical de les disposicions daneses, no hi existeix un vertader conflicte entre els interessos econòmics i els polítics i, per tant, no és necessari un esforç per a fer possible una intermediació d'interessos entre l'administració i els agents econòmics privats i nacionals afectats.

Hem presentat, amb cert deteniment, la posició de les institucions comunitàries davant del conflicte danès —un conflicte que es produeix a escala europea però no a escala estatal— per remarcar-ne l'essència. La rèplica alemanya fa més difícil pronunciar-se sobre el caràcter del conflicte: en aquest cas no sembla tan evident la coincidència d'interessos i la possible intermediació d'interessos.

En qualsevol cas, els empresaris es troben en un escenari sense unes bases consolidades per a establir una estructura d'intermediació d'interessos generalitzable.²³²

Malgrat l'abast limitat de l'impacte econòmic de les disposicions relatives a la gestió dels RSU, aquest primer escenari en el problema de la gestió dels RSU a la Unió Europea posa de manifest el següent:

1. La necessitat de trobar vies de solució al problema de l'eliminació dels RSU és cada cop més imminent. En els països del nord, a causa de llurs característiques socioculturals i demogràfiques, aquest problema s'incorpora abans a l'agenda pública i genera les primeres disposicions regulatives.
2. Malgrat el caràcter radical d'aquestes primeres disposicions relatives als RSU, sembla evident que l'administració, tard o d'hora, haurà de comptar amb la col·laboració empresarial, sobretot en la mesura que aquestes disposicions vagin tenint un àmbit d'aplicació més gran i, en conseqüència, un impacte sectorial més intens.
3. El cas danès mostra que la resolució del problema és menys conflictiva quan es produeix una coincidència entre el mercat polític i el mercat econòmic. Hem constatat que aquesta coincidència no fa necessari establir una intermediació d'interessos entre l'administració i els sectors empresarials però que, tanmateix, és excepcional.

En aquest primer escenari, el *lobby* ERRA es constituirà per fer possible una

232. Veurem, en el capítol dedicat a la directiu europea relativa als envasos i els seus residus, com un dels propòsits empresarials és justament establir una estructura d'intermediació d'interessos en l'àmbit comunitari a través de la generalització d'acords voluntaris.

estructura d'intermediació d'interessos a escala comunitària. Segons la nostra argumentació aquesta possibilitat esdevé factible si es produeix una coresponsabilitat que permeti un intercanvi de recursos. L'administració fa públic i legitima l'esforç tècnic i financer de les empreses com a contraprestació de gaudir d'aquests recursos per fer més eficaç un servei que li és encomanat.

A Dinamarca, l'Administració es legitima en la mesura que resol amb eficàcia el problema de l'eliminació dels RSU —una tasca que li és atribuïda públicament—, i les empreses daneses també es legitimen davant dels consumidors en envasar llurs productes en envasos reutilitzables i ajudar l'Administració a resoldre el problema. Aquesta col·legitimació immediata és la que dóna sentit i raó de ser al concepte de coresponsabilitat —terme que darrerament s'usa, i del qual s'abusa, en els discursos— tant de l'administració com dels sectors empresarials. L'estructura de mercat i les condicions de la competència feien possible l'esmentada coresponsabilitat sense gaires compromisos: seguint un criteri cost/benefici, per a empreses com Tuborg o Carlsberg els costos d'embotellar amb envasos homologats es veuen compensats per una millora en imatge (legitimitat).

Ara bé, per a les empreses que representa l'ERRA, el sistema de consignació (sobretot si aquest no s'homogeneïtza a escala internacional) suposa uns costos que no es veurien compensats en termes d'imatge (legitimació). I, tanmateix, si un element defineix amb precisió aquest primer escenari, aquest és el del fet que els empresaris s'han conscienciat de la necessitat i de l'oportunitat de cercar formes de col·legitimació i de coresponsabilització ja que l'administració manifesta que, sense la col·laboració empresarial, és incapaç de resoldre l'ineludible problema de l'eliminació dels RSU.

Per tant, si aquesta col·legitimitat/coresponsabilitat —com a condició necessària per a construir una estructura d'intermediació d'interessos— no es pot assolir a través d'un sistema de consignació —com manifesta clarament el *lobby* ERRA—, s'intentarà assolir per altres vies: a través de la generalització de la recollida selectiva i de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges que se'n deriven.

En conseqüència, l'ERRA intentarà facilitar una tasca que esdevenia cada vegada més costosa per a l'administració: la gestió (eliminació) d'unes quantitats cada vegada més importants de RSU, provocades per unes quantitats cada vegada més importants de residus d'envasos i embalatges... però, en canvi d'això, exigirà a l'administració un marge de maniobra per controlar l'impacte de les disposicions regulatives en els interessos econòmics dels seus membres reals i potencials.

En la mesura que les experiències pilot siguin efectives per a la resolució del problema, la tasca de *lobbying* a Brussel·les es veurà més legitimada.

L'estratègia de l'ERRA consistirà, com ja hem vist per al cas de Dunkerque, a anar implantant experiències pilot en els estats comunitaris i, en paral·lel, influint sobre l'elaboració de la Directriu comunitària. Aquesta acció combinada tindria

com a finalitat última assolir unes bases per a fer possible una intermediació d'interessos a escala europea.

Per tal de posar en pràctica aquesta estratègia, el *lobby* ERRA agruparà primer les empreses afectades per la previsible manca de coincidència entre mercat polític i mercat econòmic a escala europea, és a dir, les grans multinacionals i les empreses que venen en mercats internacionals (on la proporció d'exportacions sobre el total de vendes és molt elevada). Es tractarà en primer lloc d'empreses que ja han notat l'impacte de les primeres disposicions restrictives (principalment, les empreses franceses afectades per la normativa alemanya), però, en la mesura que s'aprovin disposicions de més abast, en termes de mercat —que facin encara més difícil l'esmentada coincidència—, el nombre d'empreses disposades a mobilitzar-se s'incrementarà (com mostra el quadre referit als membres de l'ERRA el 1994). És en aquests termes que s'explica l'important potencial de creixement d'un *lobby* que transcendeix els tradicionals límits sectorials i territorials.

En aquest sentit, volem fer constar un fenomen paradoxal: el tipus d'empresa que hem esmentat ha estat, en principi, el més perjudicat pel problema que tractem però alhora el que té més possibilitats de controlar des de dins els seus efectes. No ens ha d'estranyar, per tant, el canvi de discurs en el sector empresarial, més verd i col·laboracionista que no oblida en cap moment de puntualitzar que les preocupacions mediambientals són compatibles amb els interessos econòmics. Aquest discurs verd el podem trobar especialment ufanós en el cas de grans empreses que tenen accés als mitjans de comunicació públics.²³³

En definitiva, les empreses més ben informades —com és el cas de les representades per l'ERRA— són conscients que el conflicte de les botelles només és la punta d'un iceberg que ve del nord, però també saben que és el moment oportú de controlar el problema, per poder maniobrar i evitar un major impacte.

L'estratègia d'establir una estructura d'intermediació d'interessos a escala europea s'articularà a través de dues accions gairebé paral·leles:

- sobre els models estatals de gestió dels residus d'envasos i embalatges (facilitar l'esmentada intermediació en l'àmbit estatal), que veurem en el proper capítol, i
- sobre un model europeu de gestió, basant-se en els referents estatals, com veurem en el capítol 4.

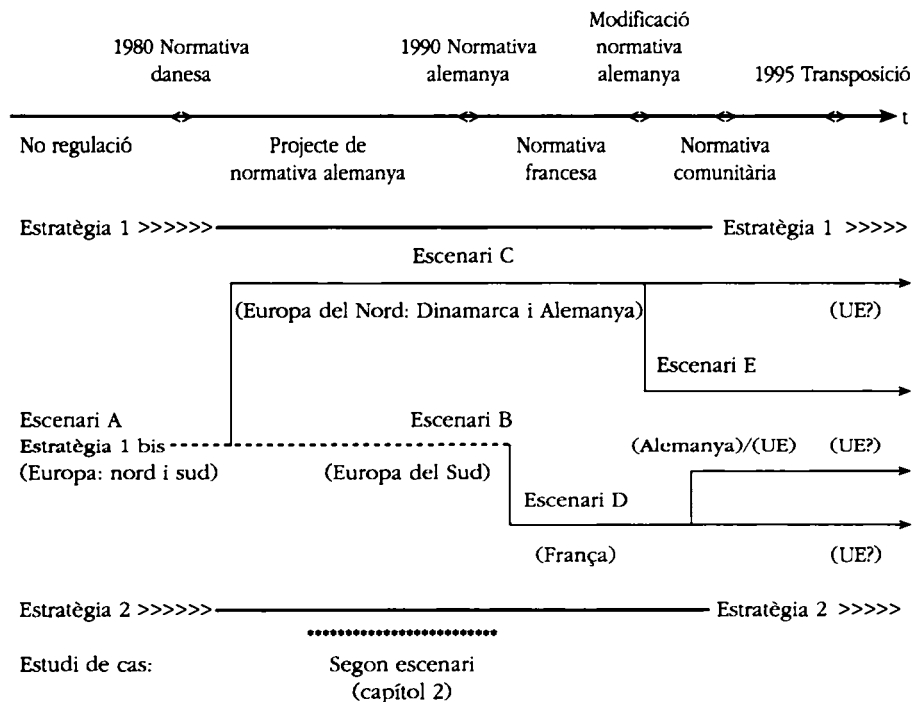
233. Tindrem l'ocasió de comentar les pressions exercides perquè les normatives estatals i comunitàries no facin esment de percentages de reducció del volum d'envasos produïts, de restriccions sobre l'ús de determinats materials, etc.

En el proper capítol veurem com l'organització dels interessos empresarials obté el primer èxit de cara a generalitzar una estructura d'intermediació d'interessos: tant a França com a Alemanya, el sistema de consignació esdevindrà opcional sota la condició que el sistema de recollida selectiva organitzats pels industrials permetin assolir els objectius fixats per l'administració. Tanmateix, veurem que l'esmentat èxit no s'aconseguirà plenament fins a l'elaboració del model de gestió dels RSU francès, ja que el model alemany, en traslladar la responsabilitat de l'eliminació dels RSU al sector privat, no permet establir una estructura d'intermediació d'interessos en els termes desitjats pel sector empresarial.²³⁴

234. La prova d'aquesta constatació es veurà en el capítol dedicat a l'elaboració de la Directriu europea: el *lobby* ERRA i d'altres associacions de caràcter sectorial pressionaran perquè la Directriu s'inspiri en el model francès i no en l'alemany.

2. SEGON ESCENARI EN LA INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS. A FALTA D'UNA DIRECTRIU EN L'ÀMBIT COMUNITARI, CAMPI QUI PUGUI

EXTRACTE SINÒPTIC. *Segon escenari en la intermediació d'interessos*



Llegenda:

Escenari A = opció estratègica 1 bis, context 1, 1 bis o 2

Escenari B = opció estratègica 1 bis, context 1 bis

Escenari C = opció estratègica 1, context 2

Escenari D = opció estratègica 2, context 1 bis o 2

Escenari E = combinació estratègies 1 i 2, context 1 bis o 2

() = àmbit territorial

Pressió empresarial per elaborar un contramodel de gestió (amb referència al nòrdic) que permeti una estructura d'intermediació d'interessos derivada d'una opció estratègica 2. Aquest contramodel pretén influir directament sobre la futura normativa europea (que podria inspirar-se en l'opció nòrdica) i indirectament sobre el model nòrdic si la directiva el pren efectivament com a referent. En aquest segon escenari es confronten, per tant, dos escenaris (o subescenaris), C i D.

En el capítol anterior hem vist com unes disposicions que desenvolupaven la llei marc alemanya sobre prevenció i eliminació de residus obligaven a consignar les botelles de plàstic. Entre els efectes immediats d'aquesta mesura hem destacat la reducció de gairebé un 60 % en les exportacions franceses d'aigües minerals. Aquestes disposicions alemanyes, per tant, han estat interpretades pels industrials francesos com a mesures proteccionistes, de la mateixa manera que ho varen fer els industrials alemanys amb les mesures daneses adoptades més de deu anys enrere (1977) respecte de les cerveses. Aquesta situació va provocar la mobilització de les grans empreses i de les multinacionals, que veien obstaculitzat llur lliure comerç.

Ara bé, a falta d'una directriu comunitària que reguli el problema, les institucions comunitàries podrien aprovar tàcitament la normativa alemanya que s'està desplegant en aquests darrers anys, possibilitat força realista si tenim en compte que el Tribunal de Luxemburg ja va considerar les disposicions daneses proporcionals a les finalitats que perseguïen.

Però el que seria encara més inquietant per als industrials de l'envàs i de l'embalatge (principalment, per als productors d'embalatges en materials difícils de reciclar [PET, PVC]) és que la normativa alemanya podria servir de referència per a l'elaboració d'una directriu comunitària sobre la matèria.

És en aquest nou escenari que els industrials passaran de l'organització i mobilització a una acció més decidida, i és per l'esmentada possibilitat de prendre com a referent la normativa alemanya per a la futura Directriu que s'explica la intensa activitat de *lobbying* en els processos de decisió francesos sobre la matèria.

L'acció del *lobby* ERRA continuarà i la seva estratègia consistirà a anar creant

les bases per a una intermediació d'interessos a escala europea que superi les diferències entre els models nacionals de gestió.²³⁵

En el cas d'Alemanya, l'acció coordinada dels empresaris arriba massa tard²³⁶ per a influir significativament sobre els processos de decisió. Per aquesta raó, la incidència empresarial es manifestarà gairebé exclusivament en un quasigovern privat dels interessos (a través d'un sistema privat de gestió) i per tant no s'arribarà a establir una estructura d'intermediació d'interessos en els termes esperats pel *lobby* ERRA.

A França, la intensa activitat de *lobbying*, des de l'inici del procés de decisió, influirà decisivament sobre els seus continguts i permetrà elaborar un model de gestió alternatiu a l'alemany, on es recullen molt més clarament les aspiracions del *lobby* ERRA. Així, el sistema privat de gestió francès podrà considerar-se com el resultat de la influència empresarial en el model de gestió dels residus d'envasos i embalatges a França, i per tant es pot interpretar com la concreció de la voluntat de muntar una estructura d'intermediació d'interessos.

A Alemanya, en canvi, és el model de gestió el que permet la possibilitat d'acollir-se a un sistema privat de gestió predeterminat legalment. El model de gestió alemany no constituirà, inicialment, la concreció d'una estructura d'intermediació d'interessos sinó la possibilitat d'organitzar uns interessos per tal que es vegin afectats en la menor mesura possible (per això el qualificatiu de «quasigovern privat»).

Aquestes diferències podrien fer pensar que la influència empresarial ha estat més efectiva a França que a Alemanya, sobretot si tenim en compte l'aportació d'un actor decisiu: el *lobby* ERRA. Aquesta consideració, però, és massa simple i enganyosa.

En primer lloc cal puntualitzar que les diferències observades entre l'actuació dels empresaris a Alemanya i a França no s'expliquen només per diferències en els factors endògens (diferent capacitat organitzativa i mobilitzadora dels empresaris)²³⁷ sinó, també, per diferències en els factors polítics i econòmics —conjunturals i estructurals— que condicionen la possibilitat d'establir una estructura estable d'intermediació d'interessos.²³⁸

235. En la literatura empresarial hem trobat força referències als «particularismes radicals» dels models de gestió dels països nòrdics!

236. Recordem que l'ERRA es constitueix el novembre de 1989 mentre que les disposicions alemanyes es remunten a l'any 1986.

237. Sobretot si tenim en compte que l'organització i mobilització empresarial al voltant d'aquesta *issue* s'ha internacionalitzat gairebé des de l'inici.

238. Per exemple, la correlació de forces entre sectors de l'opinió respecte del tema dels residus no és la mateixa a Alemanya i França ni tampoc la presència dels partits verds al Parlament. El mateix fet que a França el ministre de Medi Ambient Brice Lalonde pertanyi a Génération Ecologie li permetrà fer algunes coses que no podrà fer el seu homòleg alemany Klaus Toepfer... Donada la for-

D'altra banda, atenent-nos només als esmentats factors endògens, cal observar que l'estratègia empresarial, en veure les grans empreses i llurs associacions *ad hoc* que ja no podien modificar substantivament els continguts de la normativa alemanya, ha consistit a concentrar tots els esforços en l'elaboració *ex novo* d'un model de gestió alternatiu (el francès) que pogués servir de referència per a una nova directriu europea menys exigent que la normativa alemanya. En conseqüència, la incidència sobre el model alemany seria indirecta però igualment efectiva.²³⁹

Per tant, encara que formalment el model de gestió francès s'adreçava als empresaris francesos i era amb ells amb qui s'havia de discutir, nosaltres l'interpretarem en un sentit més ampli. L'estudi d'un model que declarava ser respectuós amb el medi ambient i al mateix temps no perjudicar els interessos de la indústria francesa (amb referència al model alemany) servirà per constatar la defensa d'uns interessos que no són exclusivament francesos.

En definitiva, l'objectiu d'aquest segon capítol és el de comparar el primer model important de gestió dels residus d'envasos a Europa (el Decret Toepfer i el dispositiu que se'n deriva, el Duales System Deutschland, GmbH) amb el posterior model francès (Decret Lalonde i el sistema Eco-emballages)²⁴⁰ —en un escenari on encara no es disposava de cap directriu en la matèria— per tal de mostrar com s'ha portat a terme l'estratègia empresarial d'elaborar una estructura d'intermediació d'interessos generalitzable a l'àmbit europeu.

2.1. L'ORDENANÇA (DECRET) TOEPFER I EL SISTEMA DE GESTIÓ DUALES SYSTEM DEUTSCHLAND²⁴¹

2.1.1. ANTECEDENTS

En el capítol anterior, hem tingut l'ocasió de veure que a finals de l'any 1988 la llei federal sobre prevenció i eliminació de residus tingué un primer de-

ta internacionalització de l'organització dels interessos afectats per la gestió dels REE, les diferències nacionals observades en l'acció empresarial no poden provenir només d'una actitud nacional dels empresaris sinó també de l'actitud de l'administració; en aquest sentit serà rellevant constatar en el darrer capítol les similituds entre el cas francès i l'espanyol.

239. En efecte, la Comissió iniciarà accions en contra del Reglament alemany per tal que aquest s'adapti a la Directriu 94/62/CE, qüestió que es veurà més endavant.

240. Els models alemany (1991) i francès (1992) han estat considerats, encara que només sigui pel seu abast, com a models de referència a l'Europa comunitària; varen constituir, a més a més, les primeres fitxes d'aquest dòmino legislatiu que es va transmetre a Àustria (1992), Bèlgica (1993) i Suècia (1994). En el proper capítol, en tractar de les influències sobre la Directriu comunitària, tindrem l'ocasió de referir-nos a aquests altres models.

241. L'ordenança és una figura jurídica que desenvolupa reglamentàriament disposicions le-

sevolupament normatiu amb l'obligació de consignar i de retornar les botelles de plàstic. Com hem indicat, l'esmentada llei facultava el Govern —a través d'una disposició continguda en el seu article 14— a obligar els productors, distribuïdors i comerciants a reaprofitar (valoritzar) els envasos utilitzats, al marge dels sistemes públics d'eliminació dels RSU. Si bé l'any 1988 aquella disposició només afectava els envasos en forma de botella de plàstic, els sectors industrials ja preveïen que en un futur immediat s'estendria a d'altres tipus d'envasos, de la mateixa manera que també preveïen que un sistema tan restrictiu com és el de la consignació obligatòria (per a les botelles de plàstic) no podia durar gaire temps.

El juny de 1990 es redactarà un projecte de reglament que farà extensible l'anterior disposició sobre les botelles de plàstic (12/1988) a gairebé tots els tipus d'envasos i d'embalatges i que no es publicarà fins al juny de 1991. Des de llavors, però, un sector important dels empresaris alemanys s'organitzarà i es mobilitzarà per tal d'implementar aquesta normativa (reglament), voluntària fins a la seva aprovació a través d'una ordenança coneguda sota el nom de Decret Toepfer. Així, abans d'aprovar-se el reglament que instituirà el sistema privat de gestió dels residus d'envasos i embalatges, anomenat sistema dual, els agents econòmics privats ja posaran en pràctica un sistema privat de recollida i de recuperació dels residus d'envasos a través d'un consorci anomenat *Duales System Deutschland, GmbH*, constituït el setembre de 1990.

Com s'explica aquesta col·laboració empresarial si en principi es tractava d'un projecte d'ordenança que afectava negativament els interessos empresarials? Per què no varen centrar els seus esforços a modificar els continguts del projecte d'ordenança? Segons alguns autors,²⁴² les respostes a aquestes preguntes són diverses i cap d'elles determinant:

1. D'una banda es parla de la cultura empresarial i política alemanya, que permet un tipus de relació Administració/indústria força cooperatiu en temes mediambientals, que permet la concertació i la participació en la fase d'implementació (Aguilar, 1993).
2. També es considera important la capacitat organitzativa de la indústria alemanya (l'exemple paradigmàtic en seria el sector químic, amb la pode-

gals aprovades pel Bundestag (en aquest cas, una llei de 1986). Es tracta en aquest cas d'un text breu que fixa uns objectius i uns mitjans per a assolir-los. A efectes legislatius podem assimilar l'ordenança a un decret legislatiu, elaborat pel Ministeri de Medi Ambient federal. Això explica que s'hagi vulgaritzat com a Decret Toepfer, amb referència al ministre alemany de Medi Ambient (govern Kohl) Klaus Toepfer. D'ara en endavant l'anomenarem indistintament Decret o Ordenança Toepfer.

242. Al marge de les referències bibliogràfiques que indiquem a continuació, recollim l'opinió

rosa associació sectorial Verband de Chemischen Industrie, VCI), que li permet un fort govern privat dels interessos. La defensa dels interessos no s'exerciria tant a través d'activitats de *lobbying* com d'organització interna i de capacitat d'adaptar les exigències normatives a les característiques industrials (Grant, Martinelli, Paterson, 1989).

3. Una tercera explicació la trobarem en el contingut d'aquest projecte d'ordenança.²⁴³ El projecte preveia eliminar el sistema de consignació, nefast per als interessos dels distribuïdors alemanys (i, indirectament, per als exportadors a Alemanya), a condició que els agents econòmics privats s'organitzessin per a implantar un sistema de col·lecta i de recuperació dels embalatges al marge dels sistemes públics d'eliminació.

Considerem que el tercer punt és important per a entendre l'actitud dels empresaris davant la normativa alemanya. Aquesta normativa fixa uns objectius quantitatius en la gestió,²⁴⁴ però permet aconseguir-los amb uns mitjans que es deixen sota la responsabilitat dels empresaris. Del que es tracta, per tant, és de facilitar una tasca que esdevenia cada vegada més costosa per a l'Administració: la gestió (eliminació) d'unes quantitats cada vegada més importants de RSU, provocades per unes quantitats cada vegada més importants de residus d'envasos i embalatges.

Per a aquest propòsit, en un primer moment el Ministeri de Medi Ambient alemany optà per la via restrictiva i radical de limitar la profusió incontrolada d'envasos i embalatges a través d'un sistema de consignació amb dipòsit previ. Un any després, però, considerarà inevitable i imprescindible la col·laboració empresarial i deixarà que siguin els mateixos empresaris qui creïn mitjans necessaris per a assolir els objectius globals fixats quant a reaprofitament dels residus d'envasos i embalatges. Aquests mitjans, com veurem més endavant, prendran la forma de polítiques de valorització integrades en un sistema privat de gestió dels residus d'envasos i embalatges. Aquest primer sistema privat de gestió constituirà la primera experiència oficial (a diferència de les experiències pilot de l'ERRA) de recollida selectiva. En aparença, podria semblar que amb aquest sistema privat de gestió els empresaris assoleixen un resultat desitjat: l'establiment d'una estructura d'intermediació d'interessos entre l'Administració i les empreses en la gestió

expressada en revistes econòmiques europees i americanes (*Courrier International*, *Dier Spiegel*, *The Economist*, *Harvard*, *L'Expansion*, etc.).

243. La interpretació d'aquest projecte d'ordenança —com a declaració d'objectius— és ambigua: expressa una voluntat pública o constata que els industrials estan preparats? Els industrials poden servir-se dels poders públics com a escut si els seus interessos es veuen afectats.

244. En concret fixava una taxa general de valorització (reaprofitament a través de la reutilització o del reciclatge) dels REE del 60 % de llur volum.

dels residus sòlids. Tanmateix, en comparar aquest sistema amb el francès veurem com aquesta apreciació no és certa, si més no en els termes en què hem definit fins ara el concepte d'intermediació d'interessos.

Abans però d'estudiar les conseqüències d'aquest model de gestió, que com veurem tindrà una gran transcendència en el tema que ens ocupa, analitzarem breument els continguts del Decret Toepfer ja que és aquesta normativa la base legal del *Duales System Deutschland, GmbH*.

2.1.2. ELS CONTINGUTS DEL DECRET TOEPFER

El desenvolupament reglamentari de la Llei federal de 1986 es veu en gran part acomplert amb l'aprovació, el 8 de maig de 1991 (publicat el 12 de juny), del Reglament per a evitar els residus originats pels envasos.²⁴⁵ El Reglament constituirà la primera disposició legislativa a Europa que afecta qualsevol tipus d'envàs i de material. Aquest reglament s'aprova en forma d'ordenança i es tracta d'un text molt breu (catorze articles) i concís.

El text definitiu del Reglament té com a objecte l'eliminació, en la mesura que sigui possible, d'envasos, o, en el seu cas, l'elaboració d'aquests a través de materials que no siguin agressius per al medi ambient i que puguin ser reutilitzats o, si més no, recuperats i reciclats. En concret, l'Ordenança fixa com a objectiu assolir per al 1995 una taxa de recuperació dels embalatges del 80 % i una taxa de reciclatge dels materials recuperats del 90 % (excepte per al plàstic i els compostos).

Aquesta ordenança, per tant, només contempla el reciclatge com a modalitat de valorització dels residus d'envasos i embalatges, excloent, explícitament, la incineració amb recuperació energètica o sense.

2.1.2.1. Àmbit d'aplicació (*•Obligacions de recollida i reaprofitament, seccions II i III del Reglament*)

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació, els preceptes del Reglament s'apliquen als agents econòmics següents:

- als fabricants d'envasos o de matèries primeres per a la fabricació dels envasos;
- als que comercialitzen els envasos o productes envasats (distribuïdors i comerciants, inclosa la venda per correu).

245. La llei marc federal també preveu establir sistemes de recuperació per al residu d'electrodomèstics i d'automòbils.

Pel que fa als productes (o subproductes) sotmesos a les disposicions,²⁴⁶ el Reglament precisa primer el que s'ha d'entendre per envàs i/o embalatge, fent les distincions següents:

- envasos per al transport;
- envasos suplementaris;
- envasos per a la venda (es fa una menció especial als envasos per a begudes, detergents, productes per a la neteja i pintures).

Els envasos per al transport

D'acord amb l'article 3 del Reglament, s'entén per envasos per al transport:

Barrils, bidons, caixes, sacs [incloses les paletes], cartrons i cistells i altres embolcalls que formen part de l'envàs de transport, i que serveixen per a protegir les mercaderies dels danys durant el trajecte del fabricant al distribuïdor o al comerç, o que s'utilitzen durant el transport per raons de seguretat.

Per a aquest tipus d'embalatges el reglament estableix que hauran de ser, un cop utilitzats, recollits al marge dels sistemes públics d'eliminació dels residus, i posteriorment recuperats. Aquesta obligació afecta tant els productors d'aquests envasos com els que els comercialitzen o els que comercialitzen els productes envasats, i es concreta en la possibilitat de retornar els envasos de transport al respectiu subministrador (que només es veuria obligat a acceptar tants envasos i d'idèntiques característiques com els que hagi entregat). En el supòsit que la quantitat d'envasos recollits pels comerços i que el nombre de subministradors sigui elevat, s'aconsella la subcontractació d'empreses especialitzades. Aquesta possibilitat és prevista en l'article 11 del Reglament; tanmateix, és necessària una garantia de recuperació dels envasos per part de les empreses subcontractades (públiques o privades) per alliberar els subjectes directament responsables de la recollida.

El Reglament present entra en vigor per a aquest tipus d'envasos el primer de desembre de 1991.

246. Els preceptes del Reglament no s'apliquen, en canvi, als envasos amb restes o residus de:
— substàncies o preparats perillosos per a la salut o el medi ambient segons el que estableix la llei relativa als productes químics (*chemikaliengesetz*) o,
— qualsevol altre producte l'eliminació del qual estigui establerta en d'altres lleis especials.

Els envasos suplementaris o addicionals (article 5)

El Reglament (article 3) els defineix en els termes següents:

S'entén per envasos suplementaris: *blister*, plàstics, cartrons i altres embolcalls similars, destinats a ser utilitzats com a envasos addicionals sobre l'envàs de venda, per fer possible la venda en els autoserveis, dificultar els robatoris, facilitar la publicitat.

Per a aquest tipus d'envasos el Reglament estableix l'obligació per al comerciant de retirar-los en el moment de l'entrega al consumidor (client), si aquest ho desitja.²⁴⁷ Com a alternativa a aquesta mesura, el Reglament faculta el comerciant perquè, en el seu establiment o instal·lacions adjacents, disposi contenidors (que permetin la separació de materials), perquè sigui el mateix consumidor el que dispositi els envasos; per a aquest propòsit els comerciants ho hauran d'advertir clarament (rètols, etc.).

Pel que fa a la recollida i la recuperació d'aquests envasos, igual que en els envasos per al transport, es disposen dues alternatives:

- la devolució dels envasos al subministrador que els ha de reutilitzar o bé reciclar, al marge dels sistemes públics d'eliminació;
- la recollida a través de subcontractació a empreses especialitzades que garanteixen la recuperació.

Per als envasos suplementaris el Reglament entra en vigor el primer d'abril de 1992.

Els envasos per a la venda (article 6)

El Reglament (article 3) defineix els envasos per a la venda en els següents termes:

Els recipients, ja siguin tancats o oberts, i els embolcalls de mercaderies, com els gots de plàstic, bosses, llaunes, cubers, barrils, botelles, [...] que són utilitzats pel consumidor final per al transport del producte o els seu consum. Són també envasos per a la venda les safates i coberts d'un sol ús.

247. Si el consumidor vol emportar-se l'envàs suplementari, aquest rebrà el mateix tractament que un envàs de venda.

Els envasos que s'utilitzin indistintament per al transport o per a la venda, es consideraran a efectes del Reglament com a envasos per a la venda.

Pel que fa a l'aplicació del Reglament sobre aquest tipus d'envasos:

- obliga els comerciants i distribuïdors a recollir del consumidor final els envasos per a la venda utilitzats, sigui en el mateix punt de venda o en la seva proximitat;²⁴⁸
- obliga els productors i distribuïdors a recollir els envasos retirats pels comerciants per tal de reutilitzar-los, al marge dels sistemes públics d'eliminació.

Tanmateix, els productors, comerciants i distribuïdors poden eximir-se d'aquestes obligacions si s'adscriuen a un sistema privat de recollida periòdica en els domicilis dels consumidors. Aquesta alternativa, que posteriorment s'anomenarà sistema dual, permetrà que els titulars de les obligacions d'aquest reglament s'alliberin de la recollida dels envasos en els seus propis establiments i de llur posterior recuperació. Tanmateix la possibilitat d'acollir-se al sistema privat de gestió i d'eximir-se de les obligacions descrites queda supeditada a l'acompliment dels objectius (taxes i terminis) fixats pel Reglament.

Pel que fa al cas concret dels envasos per a begudes, detergents, productes de neteja i pintures (articles 7 i 8), està previst l'establiment d'uns dipòsits (consignació):

- de 0,50 DM (IVA inclòs) per cada envàs d'un sol ús amb un contingut superior a 0,2 litres;
- d'1 DM (IVA inclòs) per cada envàs d'un sol ús amb un contingut superior a 1,5 litres;
- de 2 DM (IVA inclòs) per envasos de pintures a partir de 2 kg.

Aquest dipòsit ha de cobrar-se en totes les transaccions comercials, és a dir, des del primer distribuïdor fins al consumidor final, i és reintegrable en el moment de la devolució de l'envàs. Aquesta disposició té com a objectiu, òbviament, elevar les taxes de devolució dels envasos d'uns productes de consum massiu.

Igual que en la resta dels envasos per a la venda, aquest tipus d'envasos pot acollir-se al model alternatiu de gestió privada. El Reglament entra en vigor el primer de gener de 1993.

248. Cal remarcar que aquesta obligació es limita, per als establiments de menys de 200 m², als envasos que es comercialitzen.

2.1.2.2. *El sistema dual (seccions III i IV del Reglament)*

El Decret Toepfer defineix el sistema dual com un sistema de recollida i recuperació dels residus d'envasos, al marge —d'aquí l'adjectiu «dual»— dels sistemes públics d'eliminació dels residus.

La institució del sistema dual s'explica pel fet que el Reglament concedeix als comerciants, distribuïdors i productors la possibilitat d'eximir-se de les obligacions de recollida, dipòsit i recuperació dels envasos si s'adscriuen a un sistema privat d'eliminació al marge del sistema públic existent. Per tant, les disposicions que fins ara obligaven a la consignació, retorn i recuperació dels envasos esdevenen condicionals, com ja era previst en el projecte d'ordenança (1990) i com queda ara (1991) legalment fixat.

Una primera conseqüència important que se'n deriva és que a partir d'aquest decret, amb la institució legal del sistema dual, el nou sistema de gestió dels residus d'envasos i embalatges haurà d'estar finançat i organitzat exclusivament pels sectors implicats; en conseqüència, el sistema dual comporta la gestió privada d'un servei que fins ara era públic.

Malgrat la «dualitat» (es pressuposa l'existència en paral·lel d'un servei públic de recollida de deixalles) d'aquest nou sistema de gestió, aquest haurà de garantir la recollida periòdica dels envasos utilitzats en els domicilis dels consumidors o en les seves immediacions.

Aplicat a la recollida i recuperació d'envasos per a la venda i d'envasos per a les begudes, detergents, productes de neteja i pintures (apartats C i D), correspondrà a l'autoritat competent de cada *land* —a petició dels mateixos interessats— aprovar a través d'un acte públic llur inclusió en el sistema dual. L'aprovació dependrà de l'acompliment efectiu de les quotes de recollida i recuperació (inclou la classificació dels materials recuperats) previstes pel Reglament. Per tant, el sol·licitant haurà de demostrar que en la seva zona d'actuació la mitjana anual d'envasos efectivament recollits i classificats assoleix, com a mínim, els percentatges següents:

QUADRE 20. *Nivell d'exigència del Decret Toepfer segons les primeres matèries*

	<i>Exigències quantitatives respecte de la recollida*</i>		<i>Exigències quantitatives respecte de la classificació**</i>	
	1-1-1993	1-7-1995	1-1-1993	1-7-1995
Vidre	60 %	80 %	70 %	90 %
Ferro blanc	40 %	80 %	65 %	90 %
Alumini	30 %	80 %	60 %	90 %
Cartró	30 %	80 %	60 %	90 %
Paper	30 %	80 %	60 %	90 %
Plàstic	30 %	80 %	30 %	80 %
Compòsits	20 %	80 %	30 %	80 %

* Les proporcions següents d'embalatges efectivament recuperats han d'ésser constatatats en tant per cent de tones de materials posats en el mercat.

** Els materials següents han d'ésser triats de manera que els percentatges ponderats de material de qualitat reciclable (respecte dels embalatges recollits) siguin els enunciats.

Font: Elaboració pròpia.

Per a assolir aquests percentatges, l'Ordenança fixa els següents terminis:

- des del primer de desembre de 1991 els embalatges de transport han de ser recuperables;
- des del primer d'abril els embalatges de condicionament o sobreemba-
latges (*packs* —per exemple, les caixes de cartró que contenen sis bote-
lles de cervesa) hauran de ser represos pel distribuïdor;
- des del gener de 1993 els embalatges de venda (inseparables del pro-
ducte fins a la consumició) hauran d'adoptar el logotip que significa la
seva reciclabilitat (aquest logotip contractat pel DSD costarà de mitjana
1,68 pessetes per producte envasat).

A més a més, tots els materials classificats conforme al quadre anterior hau-
ran d'estar sotmesos a un procés de reciclatge.²⁴⁹ En el supòsit concret dels enva-
sos de cervesa, aigües minerals, vins no espumosos, suc i begudes no alcohòlics
amb gas o sense, la possibilitat d'acollir-se al sistema dual serà únicament vàlida
mentre el percentatge d'envasos d'ús múltiple efectivament reutilitzats en cada
zona d'actuació no sigui inferior al percentatge que ja existia el 1991 (abans d'im-
plantar-se el sistema dual) i sempre que el percentatge total de retorn d'aquest ti-
pus d'envàs no caigui, en l'àmbit estatal, per sota del 72 %.

249. Pel que fa a les restes no reciclables, hauran d'entregar-se als serveis públics d'eliminació de residus i rebran llavors la consideració de residus industrials.

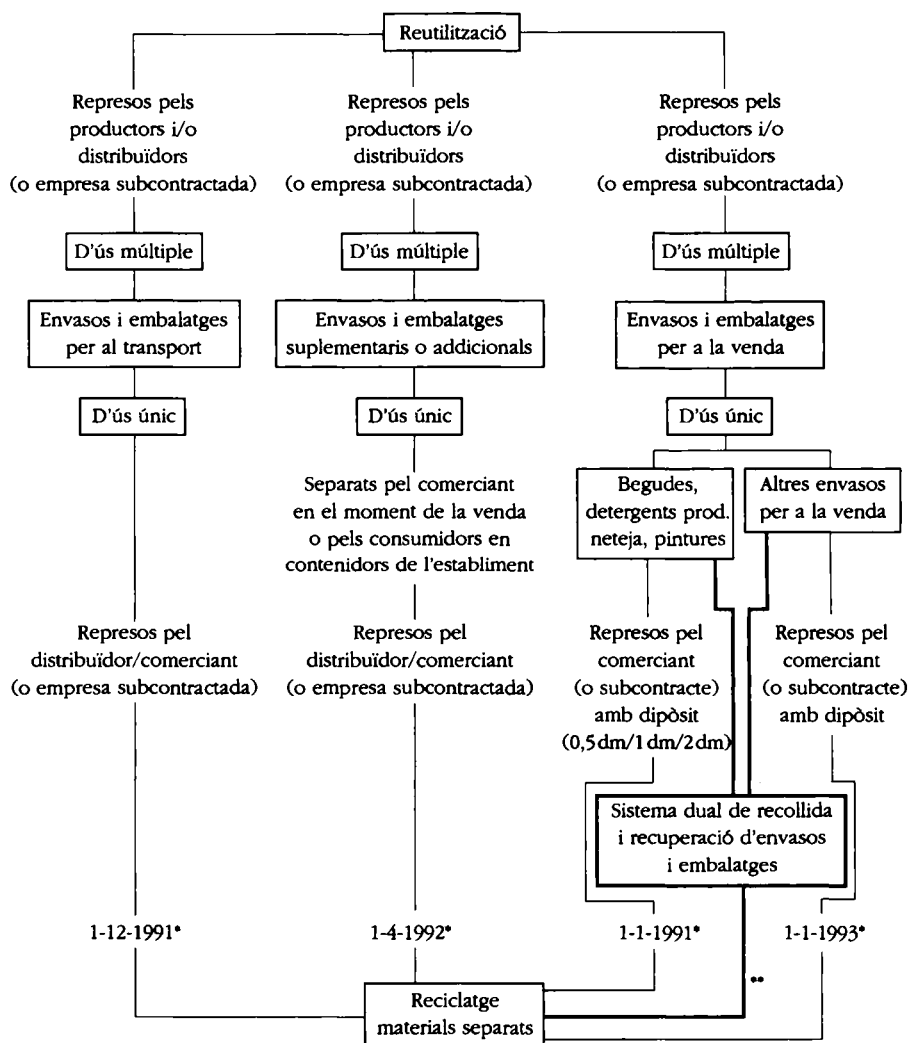
2.1.2.3. *Recapitulació*

El Reglament per a evitar els residus originats pels envasos obliga a internalitzar els costos mediambientals provocats pels residus d'envasos. Per a aquest propòsit, la normativa alemanya exigeix als productors, distribuïdors i comerciants que disposin les mesures necessàries (recepció *in situ*, sistema de consignació, dipòsits, etc.) per recollir els envasos i posteriorment revaloritzar-los (reutilitzar-los o reciclar-los). Per alliberar-se d'aquesta càrrega (una nova tasca que normalment no té res a veure amb les activitats pròpies dels agents afectats), el comerç i la indústria alemanys, acollint-se a una alternativa prevista pel Reglament, desenvoluparan un sistema paral·lel (dual) als sistemes públics d'eliminació dels residus sòlids urbans

Podem dir que el sistema dual reglamentat per l'Ordenança es basa en els principis següents:

1. Els productors i els importadors dels productes són els responsables de la producció dels residus d'envasos i embalatges i, com a tals, han de garantir que aquests siguin efectivament recuperats per ser reutilitzats o bé reciclats.
2. Els distribuïdors (com a responsables de la distribució dels envasos) són els primers que s'han d'organitzar per fer efectiva i factible la recuperació i evitar els sistemes de consignació i/o dipòsits, tan perjudicials per a aquests agents.
3. La valorització dels residus d'envasos i embalatges només accepta com a modalitats la reutilització i el reciclatge (a diferència del sistema francès Eco-emballages, com veurem més endavant, que accepta la incineració amb recuperació d'energia).

Del model alemany de gestió dels residus d'envasos i embalatges ja es desprèn una observació rellevant: a través del sistema dual només els actors privats (productors, distribuïdors i consumidors) són els responsables del bon funcionament del model de gestió. Ara bé, més enllà d'aquesta responsabilitat adquirida per aquests agents econòmics, són els distribuïdors i els grans comerços (hipermercats, autoserveis) els més beneficiats per la possibilitat d'acollir-se al sistema dual. Així, hom ha observat que els distribuïdors i els comerciants han esdevingut els impulsors (abans fins i tot d'entrar en vigor les disposicions del Reglament) i els controladors (vigilants del bon funcionament) del sistema en la mesura que si no s'aconsegueixen els objectius fixats per l'Ordenança, tornaria a entrar en vigor el sistema de represa directa (amb dipòsit o sense), òbviament contrari a llurs interessos (el retorn dels envasos dificulta els desplaçaments a les grans superfícies i és molt enutjós per a l'establiment disposar de personal i d'espai per a gestionar

ESQUEMA 4. *Funcionament del Duales System Deutschland*

* Data

** Facultatiu

Font: Adaptació pròpia de J.-M. Poirson (1992).

el retorn dels envasos). Tant és així, que el comerç alemany s'ha compromès a vendre només els productes que disposin del distintiu, advertint en alguns casos que els productors que no estiguin integrats en el sistema dual podran ser retirats de les llistes de proveïdors de les grans cadenes comercials.²⁵⁰

L'esquema anterior explica quin lloc ocupa el sistema dual en la normativa alemanya sobre la gestió dels residus d'envasos i embalatges.

En definitiva, el sistema dual establert pel Reglament es compon de tres elements bàsics:

- garantir la recollida domiciliària;
- garantir l'admissió i la recuperació dels materials per part dels fabricants d'envasos i de matèries primeres;
- garantir un sistema de finançament.

Aquests aspectes es veuran a continuació, en parlar del funcionament del consorci.

2.1.3. EL DUALES SYSTEM DEUTSCHLAND, GMBH

2.1.3.1. *Descripció del sistema*

Per tal de posar en marxa al més aviat possible el sistema dual (com a alternativa al sistema de consignació), més de quatre-centes empreses industrials i comercials alemanyes ja preveïen l'estiu de 1990 constituir una societat de responsabilitat limitada (GmbH), que s'anomenaria Duales System Deutschland (d'ara en endavant, DSD), amb l'objectiu d'establir un sistema de recollida i recuperació dels residus d'envasos i embalatges aplicable al conjunt de l'Estat, en els termes previstos pel projecte d'ordenança. Segons un representant del DSD, aquesta societat va prendre la forma d'un consorci (institució paraigua) que agrupava sis-centes empreses i es va constituir el 28 de setembre de 1990, sense ànim de lucre (només amb el propòsit de cobrir costos), uns mesos abans que s'aprovés el Decret Toepfer. Aquest representant del DSD també indica que a diferència del sistema equivalent francès (Eco-emballages), que va obtenir un contracte oficial (signat per diferents ministres) abans de provar la seva eficàcia, en el cas alemany el DSD va haver de fer-ho presentant uns resultats als respectius ministres de Medi Ambient dels setze *länder*.

250. Aquest podria ser el cas concret de la cadena de distribució Aldi, una de les primeres a impulsar el Duales System Deutschland, GmbH.

Els objectius del DSD es defineixen de la manera següent:

a) Subscriure contractes amb les empreses d'eliminació de residus. Aquestes empreses poden ser privades o públiques però hauran de posar a disposició de l'usuari (consumidor) els contenidors, garantir la recollida, recuperació i classificació dels materials a valoritzar. Per a aquests propòsits, es podrà aprofitar la infraestructura ja existent (contenidors i maquinària).

b) Assignar els distintius (el futur logotip *grüne punkt*) als envasos que participin en el sistema. El distintiu té les funcions següents:

- advertir el consumidor perquè dipositi l'envàs un cop utilitzat;
- facilitar la classificació dels envasos;
- finançar la societat limitada DSD;
- servir d'instrument de màrqueting verd.

El distintiu *grüne punkt* es pot obtenir a través de la subscripció d'un contracte de llicència de marca; el cànon a pagar depèn, en cada cas, de la natura i de la quantitat d'envasos que es preveu comercialitzar. Poden sol·licitar aquest contracte els productors de matèries primeres per a la fabricació d'envasos, els productors d'envasos, els productors dels béns envasats, els importadors, distribuïdors i comerciants, és a dir, tots els agents econòmics potencialment implicats en el sistema. Cal destacar que les importacions reben el mateix tractament que els productors nacionals. Això implica que, o bé el comerciant (importador) del producte a Alemanya, o bé el productor estranger, hauran de sol·licitar el distintiu.²⁵¹ Com a instrument de màrqueting, el distintiu té el propòsit de servir de criteri d'eliminació de productes, atorgant avantatges comparatius respecte dels productes que no participen en el sistema dual de gestió (que comporten la càrrega d'instal·lar contenidors en els comerços).

Pel que fa al finançament del DSD, el Decret Toepfer fixa que provindrà únicament i exclusiva dels beneficis obtinguts a través dels contractes de llicència del distintiu. Amb els cànons recaptats, el DSD pagarà els serveis subcontractats.

251. Així, per exemple, l'1 de setembre de 1992 la Cambra de Comerç i Indústria francesa a Alemanya obté un contracte oficial amb el DSD per:

- informar les empreses franceses sobre el sistema dual alemany;
- aconsellar i assistir les empreses per tal d'obtenir el *grüne punkt*.

En aquest sentit, els interessats hauran de comunicar al DSD la quantitat d'envasos que preveuen exportar així com descriure llurs característiques.

La Cambra de Comerç francesa adverteix que si bé no és obligatori obtenir el logotip (quedant lliavors el producte fora del sistema dual però exportable si l'adquirent no s'acull al sistema esmentat), aquest és essencial des d'un punt de vista de màrqueting ja que aquest distintiu condiciona molt les comandes dels distribuïdors alemanys.

En conseqüència el DSD no ha de tenir beneficis sinó que actua com un consorci intermediari per fer efectiva la recollida, classificació i posterior recuperació dels residus d'envasos.

El director del DSD, Olaf Oelsen, estima els costos d'implementar el sistema de la forma següent:

- una inversió inicial en infraestructures que superaria els 7.000 milions de DM;
- 275 DM per tona recollida;
- més 50 milions de DM anuals en concepte d'informació i publicitat.

Tenint en compte aquests costos, el cost unitari per envàs s'ha estimat en 0,02 DM (2 *pfennigs*) de mitjana. Aquest cost (a internalitzar) es repercuteix sobre el consumidor a través de l'increment sobre el preu de venda que suposa adquirir el distintiu. Una particularitat del DSD respecte al finançament de la recollida i recuperació dels REE (que no trobarem en el cas francès) és que es discrimina tenint en compte el material; és a dir, els envasos fabricats en materials més difícils de recuperar, com és, per exemple, el cas del plàstic.²⁵²

En el moment de publicar-se el Reglament,²⁵³ les empreses encarregades de recollir i recuperar els materials eren les següents:

- paper i cartró: Interseroh, AG;
- cel·lofana i plàstics: Verwertungsgesellschaft Gebrauchte Kunststoffverpackungen (VGK);
- vidre: associacions empresarials del sector del vidre.

Segons dades del director del DSD, aquest sistema podria generar a curt i mitjà termini uns 18.000 llocs de treball.

Com ja hem vist, els envasos per al transport i els envasos suplementaris no poden, per llur naturalesa, adscriure's al sistema dual (vegeu l'esquema). Per aquest motiu la societat Duals System Deutschland no té prevista la integració d'aquests envasos en el sistema privat de gestió; tanmateix, algunes empreses (Resy, GmbH; Interseroh, AG; VFW) ja han presentat projectes per a estendre el sistema dual a aquests tipus d'envasos. En aquest cas, la pressió provindria més dels sectors industrials (productors de matèries primeres, fabricants d'envasos i

252. En aquest sentit veurem que la no discriminació per materials que viola el principi «qui contamina, paga», serà una de les reivindicacions més importants de l'ERRA que aconseguirà en el model francès de gestió.

253. Recordem que les empreses ja varen començar a organitzar-se l'any 1990 amb la difusió del projecte d'ordenança, que ja preveia el sistema dual i la derogació de les disposicions (consignació) del 1988 sobre les botelles de plàstic.

recicladors) que dels sectors comercials, ja que les disposicions sobre els envasos per al transport i suplementaris no amaguen el clar objectiu de reduir llur volum en circulació.

També voldríem destacar la influència de l'ERRA a través d'empreses que participen en el DSD: Nestlé, Coca-Cola, Continental Can, Otto Wolf, Solvay. Aquestes empreses contribueixen al finançament del DSD aportant 2 *pfennigs* (de mitjana) per envàs introduït al mercat i al mateix temps estan representades per una associació que intervé en el procés d'elaboració del Decret francès i que prepara la seva acció en l'elaboració de la Directiva europea.

2.1.3.2. *Primeres avaluacions del sistema*

A continuació presentarem unes dades facilitades pel mateix consorci (Duales System Deutschland, GmbH) en el 3rd. European Congress «Packaging & Environment» (Brussel·les, 21-22/11/1994).

Pel que fa al finançament, els representants del DSD asseguren que tots els costos del nou model de gestió —derivat de l'Ordenança Toepfer— han estat internalitzats (és a dir, absorbits pel preu del producte).

Des de 1993 el volum de REE recollits i recuperats (cal recordar que l'Ordenança fixa per al 1995 una taxa de recollida del 80 %) s'ha anat incrementant i per tant també ha augmentat el cost total del sistema, tot i que el cost mitjà decreix a causa d'un esforç de reduir costos estructurals: 1993: 3 bilions de DM; 1994: 3,9 bilions de DM; 1995: 4,9 bilions de DM.

Pel que fa a l'estructura del finançament, a partir de setembre de 1994 es va voler refinar més el procediment d'internalització (cost de la llicència) de costos: així, el preu del *grüne punkt* es basà des de llavors no solament en el tipus de material de l'envàs sinó també en el seu pes (notem la incidència que té aquesta mesura, aparentment insignificant, en els interessos dels productors de matèries primeres). Aquesta estructura de la llicència es va tornar a revisar el mes següent: a la quota atribuïble al pes de l'envàs s'afegeix una quota corresponent al volum de l'envàs. Aquesta mesura es justifica com una compensació als costos mediamambientals relacionats amb el transport dels productes (envasos) i dels residus (d'envasos); intenta, per tant, internalitzar indirectament una altra externalitat mediamambiental: els costos en termes ecològics del transport dels envasos i llurs residus. Pel que fa a les quotes atribuïbles al pes de l'envàs, aquestes han anat variant en el temps amb una tendència a discriminar negativament els envasos de plàstic i compòsits i a discriminar positivament el paper i el vidre. En conseqüència, l'evolució que ha seguit l'estructura de finançament del DSD reforça el principi del contaminador pagador (segons el representant del DSD, aquesta evolució és un resultat de la veritable «revolució Toepfer»).

També segons els seus representants, el DSD cobreix 81 milions de consumidors i representa per a aquests un cost de 48 DM *per capita* i any (contradient l'opinió dels grups ecologistes, que consideren que el cost *per capita* i any s'eleva a 128 DM).

Seguint amb les autoavaluacions, presentarem breument els resultats —relacionats amb l'esforç mediambiental realitzat pels agents econòmics involucrats en el sistema— d'un estudi encarregat pel DSD a universitats alemanyes (Logistics Department of the University of Dortmund / Institut für Empirische Psychologie, Colònia).

L'estudi consisteix en una enquesta sobre les mesures d'optimització mediambiental (disminució del pes de l'envàs, substitució de materials, envasos retornables...) que hagin pogut emprendre els agents econòmics titulars d'almenys una llicència per a usar el *grüne punkt*. L'enquesta es va passar la tardor de 1992 a totes les empreses que tenien alguna llicència²⁵⁴ (8.689),²⁵⁵ de les quals varen contestar 1.062 (699 productors i 357 distribuïdors), el 12 % de la població. Segons els autors, donat el volum de vendes d'alguna de les empreses representada, la mostra és representativa dels 120 bilions d'envasos anuals posats en el mercat alemany.

Els resultats més significatius de l'enquesta són els següents:

- Dos de cada tres envasos comercialitzats a Alemanya tenen el distintiu (*grüne punkt*).
- Quatre de cada cinc empreses confessaven haver començat a aplicar alguna mesura per optimitzar llurs envasos des d'un punt de vista mediambiental.
- En el sector de les begudes el percentatge d'envasos retornables passa del 72,6 % l'any 1991 al 74,6 % el 1991.
- El 15 % de les empreses consideren que l'envàs estandarditzat retornable pot esdevenir una nova tendència que s'imposi.
- El 12 % de les empreses espera incrementar la quantitat d'envasos retornables (es tracta d'empreses amb un volum de venda d'envasos molt elevat).
- El 7 % de les empreses considera factible el sistema de retorn gestionat per empreses individuals.
- El 60 % de les empreses afirma que la fracció corresponent a materials recuperats en la fabricació dels envasos es manté igual entre 1990 i 1992;

254. Això no vol dir que tots els productes que comercialitzin tinguin llicència per a usar el distintiu.

255. Recordem que quan es va constituir el DSD, el setembre de 1990, només hi estaven adscrites sis-centes empreses.

- el 21 % diu que s'ha incrementat fins a un 50 %, i el 4 % diu que s'ha incrementat per damunt del 50 %.
- En el període 1990-1992 l'ús del plàstic en el envasos passa del 40 % al 27 % (amb una clara disminució del PVC); els compòsits també disminueixen, mentre que els materials tradicionals (paper i vidre) augmenten significativament.
 - El 12 % de les empreses esperen reduir els compòsits d'entre els materials per fabricar els envasos.
 - Tres de cada quatre empreses diuen que no utilitzen el *blister* (combinació de plàstic i altres materials) i el 99 % asseguren que es produirà una disminució en la venda d'aquests envasos.
 - El 84 % dels productors asseguren haver exercit algun tipus d'influència en el disseny de llurs envasos (el mateix percentatge per als distribuïdors).
 - El 14 % del total d'empreses asseguren no estar informades sobre el tema.

Pel que fa als motius d'aquesta conscienciació, a continuació enumerem els principals per ordre d'importància:

- imperatiu legal (Ordenança Toepfer): 55 %
- millora mediambiental: 49 %
- requeriments imposats pels distribuïdors: 42 %
- demanda dels consumidors: 20 %.

Segons els autors de l'estudi, els resultats mostren l'èxit aconseguit pel DSD de cara a assolir els ambiciosos objectius del Reglament. Destaquen la discriminació d'alguns materials considerats poc ecològics (plàstic i compòsits) i la tendència a estandarditzar els materials per facilitar-ne el reciclatge.

Malgrat aquests bons resultats, poc temps després d'entrar en funcionament, el DSD ja va rebre crítiques dels sectors ecologistes (que defensaven el sistema de consignació), que acusaven el DSD de servir els interessos de la gran distribució. A aquestes crítiques s'afegeixen les de l'Oficina Federal dels *Cartels*, que acusa el DSD de voler implantar un monopoli del reciclatge per part d'empreses finançades pel DSD i en detriment de les *pimes* existents en el sector del reciclatge. Interseroh AG agrupa les grans empreses del reciclatge (RWE, Waste Management, Otto), d'entre elles alguna companyia important de distribució elèctrica.

Més inquietants són, encara, les declaracions del doctor Wassermann (professor de toxicologia de la Universitat de Kiel):

El otro punto es que el gobierno alemán apoya la industria de la incineración [remarqueu que aquesta no és admesa en l'Ordenança com a modalitat de

valorització], «los negociantes de la basura», como los llamo yo, con leyes como la ley *grüne punkt*. El público ha sido educado para recoger y separar todos los plásticos porque el gobierno prometió que se reciclarían completamente. Sin embargo el material (reciclado) con el *grüne punkt* fue exportado a Tailandia, China y otros lugares; y encontramos que gran parte del plástico recogido era llevado a incineradoras. Esto es lo peor que puede hacer un gobierno para perder la confianza de la gente y destrozar su credibilidad.²⁵⁶

En aquest sentit el DSD ha estat, en diverses ocasions, denunciat davant la Comissió Europea per dúmping a causa de les quantitats de residus d'envasos que envia a la indústria recicladora d'altres països.

2.1.4. CONSIDERACIONS FINALS SOBRE EL MODEL ALEMANY DE GESTIÓ DELS RESIDUS

El Reglament per a evitar els residus originats pels envasos desenvolupat pel Decret Toepfer de juny de 1991 ha estat qualificat de «revolucionari», des d'un punt de vista mediambiental, tant des dels sectors empresarials com des de l'àmbit de l'administració. Aquest qualificatiu respon al fet que, per primera vegada a l'Europa comunitària, unes disposicions de gran abast social obliguen a internalitzar uns costos mediambientals. En efecte, fins llavors, els residus d'envasos (com tot tipus de residu) s'havien considerat com unes externalitats que havia d'assumir l'administració a través dels serveis municipals de recollida i eliminació dels RSU. Davant l'increment dels costos de gestionar els RSU, tant polítics com econòmics, Alemanya fa un reglament amb el propòsit de desviar del flux de residus sòlids urbans (a eliminar) la fracció que correspon als residus d'envasos i embalatges, i obliga els seus responsables (des del productor de matèries primeres fins al consumidor que paga el *grüne punkt*) a fer-se'n càrrec.

L'habilitat de la legislació alemanya per a evitar conflictes amb les institucions comunitàries, com els que hem presentat en l'anterior escenari («Les botelles de la discòrdia: un iceberg que ve del nord»), ha consistit en el fet que, sense haver d'obligar directament els exportadors comunitaris (com succeïa en el cas de Dinamarca), el Reglament alemany trasllada a la iniciativa privada la responsabilitat (i l'interès) d'incloure el màxim de productes (nacionals o estrangers) en el sistema dual. Així, la posició oficial alemanya sobre la gestió dels REE és difícilment atacable des del dret comunitari, sobretot si tenim en compte la predisposició de les institucions comunitàries envers les temàtiques mediambientals.

256. Un fenomen semblant va passar a Barcelona en el cas de l'experiència pilot de recollida selectiva Brossa Neta, impulsada per l'ERRA i l'Ajuntament de Barcelona.

Podem observar que, tanmateix, els efectes sobre la lliure circulació de mercaderies són similars als d'un plantejament regulatiu públic.

Si bé el sistema dual evita un sistema de gestió basat en la consignació (retorn dels envasos amb dipòsit previ), tan negatiu per als interessos empresarials, no podem considerar que hagi estat una solució totalment favorable als industrials (productors i envasadors). En efecte, hem vist que la implantació del DSD ha portat a discriminar alguns materials i a reduir el pes dels envasos, la qual cosa perjudica els productors de matèries primeres. Tampoc podem parlar d'intermediació d'interessos en els termes que l'hem definida ja que l'administració trasllada la responsabilitat d'assolir les taxes de recollida i recuperació —per tant, indirectament, d'eliminació— als empresaris.²⁵⁷

En definitiva, el sector més beneficiat per la implantació del DSD és el de la distribució, com afirma Klaus-Peter Beuth, responsable de comunicació d'Interseroh AG (monopoli del reciclatge del paper i cartró a Alemanya):

Però els industrials alemanys i estrangers hauran de seguir, de bon grat o de mal grat, ja que la distribució és aquí [amb referència a Alemanya] particularment poderosa.

Aquesta observació ens posa sobre la pista: si bé els empresaris en general no van poder influir sobre la normativa alemanya tan intensament com en el cas francès, sí que ho va poder fer el sector de la distribució. Parlant en termes d'intermediació d'interessos, el model de gestió alemany es fonamentaria en una intermediació entre l'Administració (que renuncia a eliminar quantitats cada vegada més grans de REE/RSU), el sector de la distribució (sector en expansió que rebutja el sistema de consignació, que compromet aquesta expansió) i els consumidors, fortament conscienciats dels perjudicis mediambientals d'un consum irresponsable. Aquesta estructura d'intermediació pot provocar una espiral recuperacionista nefasta per als interessos dels industrials (productors i envasadors) en la mesura que la transmissió de legitimitat s'estableix entre els consumidors i els distribuïdors, i en queden al marge els productors.²⁵⁸ Els guardians del bon funcionament del sistema són, en conseqüència, els consumidors i els distribuïdors.

En el proper apartat veurem com s'intenta evitar aquest perill, reestructurant la intermediació d'interessos: en el model francès l'esmentada transmissió de le-

257. Pel que fa a l'elaboració del Decret francès sobre la gestió dels residus d'envasos, els empresaris seran molt bel·ligerants.

258. Veurem que aquesta espiral recuperacionista ha portat el govern a plantejar-se la inclusió de la incineració com a modalitat de valorització dels materials i a modificar els objectius quantitius (taxes i terminis) referits al reciclatge.

gitimitat s'establirà entre l'Administració (els ajuntaments continuen essent els responsables d'eliminar els RSU) i la indústria (que aporta únicament els recursos financers i tecnològics). Aquest propòsit s'aconseguirà, en bona mesura, gràcies a l'acció decisiva del *lobby* ERRA, que voldrà establir un precedent de cara a l'elaboració de la futura directiva comunitària sobre la matèria.

En el model francès de gestió, el rol de guardià es traslladarà a l'administració (que vol tenir els recursos necessaris per a eliminar els RSU segons la nova modalitat de recollida selectiva) però es veu condicionat a la voluntat dels empresaris, que ja no es veuen tan pressionats pels distribuïdors. La sobirania dels consumidors, en qualsevol cas, quedarà molt limitada.

2.2. EL SISTEMA FRANCÈS DE VALORITZACIÓ DELS RESIDUS D'ENVASOS I EMBALATGES: UN MODEL REACTIU?

A diferència del cas alemany, a França l'activitat de *lobbying* serà molt intensa i, per sort, ben documentada, la qual cosa ens permet formular la següent pregunta: mitjançant quins procediments i amb quins resultats, els empresaris afectats pel nou model de gestió alemany i alertats per les seves possibles conseqüències en l'àmbit comunitari han actuat en el procés de decisió francès per tal d'aconseguir un model alternatiu de tractament dels REE més favorable als seus interessos?

Per a aquest propòsit seguirem els passos següents:

1. Delimitarem els interessos posats en joc pels principals actors entorn dels quals s'ha desenvolupat el procés de decisió oficial. Això ens permetrà assumir els condicionaments principals en les àmbits ecològic, econòmic i politicoinstitucional.
2. Identificarem els actors que, com a *decision makers*, han participat en el procés de decisió i els seus referents autolegitimadors com a representants d'uns interessos.
3. Reconstruirem, en termes essencials, el cicle operatiu de les mesures polítiques que han anat prenent forma, per tal de veure en quines condicions institucionals han actuat els empresaris.
4. Finalment, aïllarem del marc operatiu institucional que haurem estudiat (anàlisi del cicle operatiu) les accions empresarials per tal veure si aquestes responen a una lògica interna i són en certa manera autònomes a aquest marc institucional específic.

En conseqüència, amb l'ajuda de conceptes dels *policy making studies*, cop-sarem la naturalesa de la *policy arena* creada entorn del problema de la gestió

dels residus d'envasos i embalatges a França per poder entendre millor les estratègies que han desenvolupat els empresaris. Avancem ja que el caràcter transversal de l'impacte sectorial de les polítiques que es deriven de la gestió del problema configura una *issue network* entorn d'aquest problema. Això comportarà la construcció de *policy networks* per part dels actors. En el cas dels empresaris, aquests construiran aliances intersectorials i interterritorials amb el propòsit d'establir una estructura d'intermediació d'interessos que pugui transcendir l'àmbit estatal.

2.2.1. L'ELABORACIÓ DEL DECRET LALONDE

Podem situar simbòlicament l'inici oficial del procés de decisió el 19 de novembre de 1990. Aquest dia,²⁵⁹ el ministre francès de Medi Ambient, Lalonde, en resposta a una interpel·lació a l'Assemblea General, expressa la voluntat d'abordar el procés de legislació en matèria de residus domèstics.

Més enllà d'aquesta obertura simbòlica i oficial, el Parlament ja no tindrà cap paper decisiu i efectiu en el *policy making*. Aquest fet ens ajuda a entendre quins seran els principis d'acció del Ministeri de Medi Ambient al llarg de tot el procés de decisió i quin serà l'escenari institucional en el qual actuaran els empresaris. Anunciem breument quins són aquests principis.

En primer lloc, Lalonde afirma que a partir d'aquest moment cap mesura sobre la política de valorització dels residus d'envasos i embalatges serà adoptada sense haver estat negociada amb els industrials afectats; en conseqüència manifesta públicament un primer principi que orientarà, com veurem, tot el procés de decisió: el *principi de la concertació*.

En segon lloc, el ministre afirma que les noves mesures sobre aquesta problemàtica seran preses en el marc de l'article 6 de la Llei del 15 de juliol de 1975 sobre residus,²⁶⁰ que permet exigir als productors i als distribuïdors d'un producte d'assumir l'eliminació dels residus que aquest genera i que aconsella que les mesures respecte a això s'adaptin a les d'altres països de la CE i a les que podria impulsar la Comissió Europea.

En tercer lloc, i aquest és un element important en la mesura que marca les diferències respecte al model alemany, Lalonde anuncia que l'objectiu prioritari és la reducció quantitativa dels residus provocats pels embalatges sigui quin sigui

259. Fixem-nos que l'inici d'aquest procés legislatiu es produeix molt poc després de presentar-se el projecte d'ordenança alemany.

260. Observem que en el cas alemany la llei marc de referència data de 1986 i és molt més exigent que la francesa, només per raons de context cronològic.

el material dels embalatges, però que són els ajuntaments els responsables de controlar i assegurar l'eliminació efectiva d'aquests residus.²⁶¹

En quart i darrer lloc, a diferència també del model alemany, Lalonde afirma que no hi haurà discriminacions entre els materials (el plàstic, per exemple, és un dels materials més malvistos per l'opinió pública) i per tant no s'intervindrà públicament en el lliure funcionament del mercat.

2.2.1.1. *L'inici del procés de decisió: l'informe Riboud i la seva influència en la definició dels continguts del Decret*

Per entendre els principis anunciats pel ministre és convenient analitzar breument l'informe elaborat per un grup de treball format pels industrials de diferents sectors i dirigit pel president i director general de BSN (agroalimentari i productor d'envasos de vidre), el senyor Antoine Riboud.²⁶²

261. En conseqüència, ja des d'un primer moment l'Administració rebutja un sistema dual com l'alemany.

262. No és casual que el director general de BSN, Riboud, hagués pres la iniciativa d'organitzar els industrials per tal de gestionar la política d'embalatges a França. El grup BSN, amb el seu director general com a representant, es converteix en un agent mobilitzador i en un actor polític. Els avantatges comparatius d'aquest grup (envasos de vidre fàcilment reciclables) però alhora l'afectació potencial dels seus interessos tan important (sector agroalimentari) el porten a internalitzar el problema de la valorització dels residus d'envasos com una contingència més. Els dos quadres següents permeten fer-se una idea del lloc estratègic que ocupa Riboud en l'estructura d'interessos potencialment afectada per les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges

QUADRE A. *Consum i reciclatge a França, 1990*

<i>Material</i>	<i>Consum (tones/any)</i>	<i>Taxa de reciclatge</i>	<i>Productors</i>	<i>Transformadors</i>
Vidre	2.200.000	34 %	BSN, Saint Gobain Perrier	BSN, Saint Gobain Perrier
Ferro blanc	22.000	25 %	Sollac	Sofreh, Continental Can
PVC (polivinils)	200.000	2,5-3 %	Atochem, Solvay, Huls	Evian, Vittel, Hepar, Guillin
Alumini	400	n.s.*	Pechiney	—
PET (polietilens)	30.000	n.s.*	Ici, Hoechst Eastman Kodak	CMB Plastiques Marius Millet
Cartró	100.000	n.s.*	Tetrapak, PKL, Helopak	Grups lleters, productors vins i fruita

* No significatiu.

Font: Revista *Nouvelle Usine*, núm. 2266 (maig 1990).

L'informe Riboud es presenta al Ministeri de Medi Ambient el 18 de juliol de 1991 (vegeu la cronologia) i constitueix sense cap dubte una etapa fonamental en el procés de decisió. Mitjançant aquest informe podem reconstruir els principals elements del *policy making*: els actors, els objectius i les opcions.

Aquest informe s'elabora a iniciativa dels empresaris i només condicionat a alguns pressupòsits fixats pel ministre Lalonde, que a continuació enumerem:

1. Hi ha massa residus en les deixalles dels francesos.²⁶³
2. Hi ha massa residus sense valoritzar, és a dir, abocats sense tractar-los o incinerats sense recuperar-ne energia amb una opinió pública cada cop més sensibilitzada.²⁶⁴
3. És urgent, doncs, una solució francesa per a la reducció de les deixalles en un país que es pot considerar com un dels primers productors i consumidors d'envasos no recuperables.

QUADRE B. *Afectació dels interessos sectorials*

<i>Percentatge dels diferents materials d'embalatge utilitzats en la indústria el 1990</i>						<i>Compres d'embalatges</i>
	<i>Fusta</i>	<i>Metall</i>	<i>Paper/ cartró</i>	<i>Plàstic</i>	<i>Vidre</i>	<i>(Bilions de francs)</i>
Alimentari líquid	13	6	12	30	80	35
▪ no líquid	35	72	40	35	10	26
Sanitat/bellesa	3	9	12	12	10	9
Altres indústries	49	13	36	23	0	22
Total	100	100	100	100	100	92

Font: FEC i altres associacions empresarials franceses.

263. Presentem algunes xifres sobre els residus a França:

— L'any 1991 la producció general de residus és aproximadament de 600 milions de tones.

— Dels 600 milions de tones, 25 corresponen a deixalles domèstiques (350 kg/any/persona).

— Del 35 % al 40 % del pes de les deixalles domèstiques correspon als embalatges. El pes dels embalatges passa de 36 kg/any/persona el 1960 a 120 kg/any/persona el 1990.

A més a més, França és l'únic país, d'entre el grup dels set països més industrialitzats, en què hi ha una tendència a augmentar més rapidament el volum de residus municipals que no pas el producte interior brut o el consum final.

264. L'any 1988 més del 98 % de la població francesa es beneficiava d'un servei de recollida de deixalles, i prop de 16.000 municipis (que representen 40 milions d'habitants) havien iniciat operacions de recollida selectiva amb una cobertura de serveis del 98 %.

Pel que fa als sistemes d'eliminació:

— El 52 % del volum de les deixalles és tractat en instal·lacions industrials.

— El 39 % del volum és llençat en abocadors municipals.

4. El nou sistema estatal de valorització dels REE (en aplicació de la Llei de 1975) ha de ser compatible amb els interessos econòmics nacionals i amb els compromisos comunitaris.²⁶⁵

Si ara examinem els objectius dels industrials a través de l'informe Riboud podem apreciar de quina manera aquests han influït substancialment sobre tot el procés de decisió.

En l'informe Riboud, els industrials afirmen el següent:

1. Accepten prendre responsabilitats en la formulació de solucions al problema plantejat per la reducció i eliminació de residus.
2. Rebutgen, però, una solució com l'alemanya, en el sentit que consideren que la recollida i recuperació han de continuar essent responsabilitat de l'Administració local. En contrapartida, els productors de les matèries amb les quals es produeixen els embalatges accepten recuperar els materials recollits i classificats per les col·lectivitats locals per tal de valoritzar-los.
3. La valorització dels envasos recuperats (a diferència del model alemany) ha d'incloure la incineració amb recuperació d'energia.
4. Aquests objectius hauran de ser assolits sense la introducció de cap taxa que pogués modificar les condicions actuals d'equilibri del mercat;²⁶⁶ al contrari, afirma el signatari de l'informe, M. Riboud, caldria afavorir les exportacions franceses (greument afectades per la normativa alemanya) i assegurar la llibertat dels intercanvis comercials intracomunitaris, a diferència del que propugna el model alemany.²⁶⁷

265. Aquesta defensa dels interessos nacionals serà clarament instrumentalitzada per poderosos grups industrials que evidentment tenen uns interessos que transcendeixen les fronteres nacionals.

266. Pel que fa als productors de matèries primeres a França, les següents distincions revelen els interessos en joc i l'estructura del mercat:

a) De cada 12 embalatges, 4 són de paper o cartró, 3 de plàstic, 2 de vidre, 2 de metall i 1 de fusta.

b) Pel que fa al repartiment (tant per cent sobre el total) de la xifra de vendes dels materials d'embalatge a França:

- 34 % per al paper i cartró
- 25 % per als plàstics
- 18 % per al vidre
- 15 % per als metalls (alumini i acer)
- 7 % per a la fusta.

267. A França l'import facturat pel sector dels embalatges ha passat dels 69 bilions de francs (aproximadament, 1.426 bilions de pessetes) el 1985 als 92 bilions (aproximadament, 2.116 bilions de pessetes) el 1990. D'entre els industrials de l'embalatge a França, Pechiney és el número 1 a escala

5. Per a aquest propòsit, els industrials proposen crear un fons per a una associació professional entre els productors dels materials d'embalatge, els transformadors i els condicionadors (encarregats tots ells de la recuperació dels residus recollits pels ajuntaments), a semblança del DSD, GmbH.
6. Aquest fons s'alimentarà de la contribució aportada per tots els industrials que posin al mercat els materials recuperats.
7. Aquest fons serà utilitzat per a finançar a les col·lectivitats locals el sobre-cost de la recollida selectiva dels residus (a un preu equiparable al de la incineració amb recuperació d'energia).
8. Els industrials que hi contribueixin tindran el dret de col·locar un distintiu (logotip verd); els que rebutgin la contribució hauran d'assegurar en qualsevol cas la recuperació i la valorització dels embalatges posats al mercat.

La resposta del ministre Lalonde a l'informe Riboud serà plenament favorable, i acceptarà pràcticament tots els suggeriments dels industrials. A partir d'aquest moment, les opcions proposades pels grans grups industrials esdevindran els continguts essencials de les propostes públiques futures.

En síntesi, el procediment de concertació establert pel Ministeri d'acord amb les condicions que havien d'orientar l'informe Riboud es fonamenta sobre una relació d'intercanvi bastant clara: els poders públics francesos renuncien a penalitzar els productors d'embalatges (principalment, els industrials del plàstic) per tal d'obtenir la seva col·laboració i poder adoptar amb la major rapidesa una solució vàlida en l'àmbit estatal i comunitari; i evitar, en conseqüència, la referència exclusiva del model alemany en les negociacions per a la nova Directriu comunitària.

D'aquesta manera, amb l'acord tàcit del Ministeri d'Indústria, el Ministeri de Medi Ambient esdevé una mena de ministeri de tutela de les empreses franceses i europees que produeixen i consumeixen embalatges. En aquesta primera etapa del *policy making*, les autoritats públiques franceses, en acceptar els continguts de l'informe empresarial, donen un primer pas per a establir una estructura d'intermediació d'interessos (en els termes que ja hem definit).

En aquest sentit, seria evidentment lògic demanar-nos com és que un ministre de Medi Ambient alhora ecologista²⁶⁸ havia decidit no sancionar els produc-

mundial en xifra de vendes, i CMB Packaging, el número 3. És important però remarcar les interrelacions entre aquests sectors/subsectors: el grup BSN és a la vegada el primer grup agroalimentari francès i el primer productor europeu de botelles de vidre.

268. El ministre Brice Lalonde era alhora el president del partit verd Génération Ecologie.

tors i consumidors d'embalatges des de l'inici del procés de decisió. Considerem però que la resposta és força banal: Brice Lalonde sabia perfectament que no s'hauria arribat a cap punt d'entesa sense l'acord dels industrials i especialment dels productors de plàstic (sensibilitzats pel precedent alemany i molt més ben organitzats).

Podem observar que els actors que han intervingut decisivament en aquest procés són tres:

- els poders públics en l'àmbit estatal; com veurem, gairebé exclusivament el Ministeri de Medi Ambient (visiblement);²⁶⁹
- els industrials representats per l'ERRA²⁷⁰ i coordinats en grups de treball pel senyor Riboud;
- les administracions locals, responsables de l'eliminació dels residus i representades per l'associació AMF (Association des Maires de France).

Finalment, per tal de completar el quadre dels actors amb les seves propostes, examinarem breument el comentari oficial de l'AMF (Association des Maires de France) en el «Rapport Riboud».

En aquest comentari l'AMF es declara contrària (igual que els industrials) a la instauració d'un doble circuit basat en la recuperació d'un tipus d'embalatges per part dels industrials i d'un altre tipus per part de les col·lectivitats locals. L'única condició imperativa que l'AMF posa al funcionament del nou dispositiu de recollida selectiva és que el cost d'aquest no sigui igual al de la incineració neta sinó inferior.²⁷¹

En conseqüència, com hem pogut veure a través de l'estudi dels objectius dels actors decisoris, amb el «Rapport Riboud» l'Estat francès ja disposava el juliol de 1991 d'un model nacional²⁷² de valoració dels embalatges per a presentar-lo als seus socis comunitaris com a alternativa al model alemany.

269. Aquí caldria tenir en compte, evidentment, la influència del Ministeri d'Indústria exercida a través d'òrgans compartits (ANRED, DRIRE...), que pressionarà directament el ministre de Medi Ambient.

270. Al final d'aquest capítol veurem quin ha estat el paper de l'ERRA en el model de gestió francès, tanmateix pot ser útil, de moment, referir-nos al quadre 19, p. 170.

271. Fa referència a una directriu comunitària relativa a les emanacions tòxiques de les plantes incineradores que obligarà a reconvertir moltes d'aquestes instal·lacions.

272. Mantenim els termes més propers al discurs dels textos oficials que hem emprat.

2.2.1.2. *La segona fase del procés de decisió: l'informe Beffa i la proposta empresarial d'un sistema privat de valorització dels residus d'envasos i embalatges*

Podem fixar, també simbòlicament, l'inici d'una nova etapa en el *policy making process* el 3 de setembre de 1991,²⁷³ en una reunió convocada per Lalonde amb els presidents dels grans grups industrials francesos, l'ERRA i l'AMF. Aquesta reunió tingué el propòsit d'examinar el conjunt de l'informe Riboud i el primer projecte de decret d'aplicació de la Llei del 1975 per tal de formalitzar un nou sistema de gestió dels residus provocats pels envasos i embalatges domèstics.

En aquesta reunió es posaran de manifest els següents elements:

- els primers objectius quant als nivells a assolir en la valorització: Lalonde proposa un 75 % per a l'any 2003 (davant d'un 90 % l'any 1995 a Alemanya!);
- la necessitat de definir i quantificar els costos i la forma de finançar el nou sistema de valorització;
- la necessitat de fixar les condicions de valorització de les matèries a reciclar i especialment de les que impliquen majors problemes tècnics (PET, PVC).

Al final d'aquesta reunió el ministre de Medi Ambient confia a Jean-Louis Beffa, president i director general de Saint Gobain (sector químic i afins), la tasca d'elaborar un nou informe que concreti l'aplicació dels principis i objectius presentats en l'anterior informe. Per segona vegada el ministre té un paper d'incitador i també per segona vegada és un representant dels grans grups industrials el que s'encarrega de la definició de les opcions possibles per a resoldre el problema que ens ocupa.

L'informe Beffa i la proposta del sistema francès de valorització de residus d'envasos: Eco-emballages s.a.

Podem considerar que aquest nou informe és el resultat d'aquesta segona etapa en el procés de decisió. El «Rapport Beffa» es presenta el 30 d'octubre de 1991 al Ministeri de Medi Ambient.

Aquest informe es compon de quatre parts elaborades per quatre grups de treball constituïts pels representants dels poders públics (especialment, el Ministeri de Medi Ambient i l'ANRED —exagència nacional per a la recuperació i l'eli-

273. Tres mesos més tard que s'aprovés l'Ordenança Toepfer.

QUADRE 21. Grups de treball per a l'informe Beffa

<i>Marcatge</i>	<i>Finançament</i>
BSN	Ministeri de Medi Ambient
AISD	Anred
Coca-Cola	Atochem
Continental Can France	BSN
Française de Brasserie	Compagnie Générale des Eaux
Gecom	Gecom
Lever	Onyx
L'Oréal	L'Oréal
Nestlé	Pechiney
Pechiney	Pernod/Ricard
Pernod/Ricard	Procter & Gamble
Procter & Gamble	Saint Gobain
Progres & Environnement	Sita
Tetra Pak	Sopad/Nestlé
<i>Valorització</i>	<i>Recollida i tria</i>
Atochem	Sita
Anred	Anred
BSN	Assoc. des Ingénieurs des Villes de France
Coca-Cola	Assoc. des Maires de France
CGEA	CGEA
Chambre Syndicale des Eaux Minerales	Coca-Cola
Lever	ERRA
Saint Gobain	Gecom
Socar	Pechineu Rhenalu
Sollac	Procter & Gamble
Solvay & Cie	Onyx
Soulier Onyx	Saint Gobain
Tetra Pak	Sollac
Usinor Sacilor	Soulier
Yoplait/Sodiaal	Tetra Pak
	Vittel

Font: Elaboració pròpia.

minació dels residus), les administracions locals i els industrials —que representen una majoria absoluta en cada grup de treball. El quadre 21 mostra la composició d'aquests quatre grups de treball.

Una primera observació a fer sobre la composició d'aquests grups de treball és l'important nombre de membres de l'ERRA representats, la qual cosa ja ens adverteix sobre la fal·làcia de la defensa d'uns interessos nacionals reivindicada pel ministre francès de Medi Ambient en els principis que havien d'orientar l'informe Riboud.

Pel que fa als continguts de l'informe Beffa, la primera part es dedica als mit-

jans tècnics necessaris per al desenvolupament de la recollida selectiva. La segona part fa referència al desenvolupament de les línies de reciclatge, estructurades anteriorment a través dels contractes que s'havien establert entre les administracions locals i les empreses de reciclatge. La tercera part aborda les qüestions d'etiquetatge i de comunicació amb l'opinió pública. Finalment, en la quarta part es presenten els elements organitzatius i financers del nou sistema privat de gestió (en aquests cas, no d'eliminació, ja que només comporta el finançament del servei de recollida i la posterior recuperació), anomenat Eco-emballages.

En definitiva, aquest informe proposa, de la mateixa manera que el Decret Toepfer, un sistema de valorització dels residus d'envasos i embalatges fonamentat en dos dispositius integrats: un dispositiu públic de reglamentació i control i un dispositiu privat de gestió amb plenes funcions públiques.

Pel que fa al sistema públic de gestió (d'eliminació), l'informe suggereix el següent:

- a) l'obligació per als condicionadors, envasadors i importadors de recuperar els residus dels embalatges que posin en el mercat o bé de delegar aquesta tasca a una entitat contractada (concessió oficial) per l'Estat, anomenada Eco-emballages;
- b) l'obligació de marcatge de tots els embalatges posats en el mercat per permetre als consumidors i al servei contra els fraus de controlar el funcionament del sistema privat de finançament;
- c) la fixació d'uns terminis d'entrada en vigor del nou sistema que deixin als empresaris un marge de dotze mesos per adaptar-se a la normativa que es derivarà del futur Decret.

Pel que fa al dispositiu privat, Eco-emballages, es suggereix el següent:

- a) la previsió de crear, abans del primer de gener de 1992, una societat anònima que haurà d'assumir, mitjançant una concessió oficial, els compromisos en la valorització global i per materials dels embalatges;
- b) l'esmentada societat haurà d'agrupar els quatre sectors econòmics implicats (fabricants de matèries primeres, fabricants d'envasos i embalatges, consumidors d'envasos i embalatges i distribuïdors);
- c) per assolir els nivells de valorització fixats legalment, la societat anònima Eco-emballages es finançarà a través de les contribucions aportades pels sectors econòmics implicats, independentment del material que es tracti (0,24 pessetes²⁷⁴ el primer any i fins a 0,72 pessetes el tercer any); aques-

274. Segons el valor actual del franc en pessetes.

ta contribució dóna dret a una etiqueta que els dispensa de recuperar personalment els envasos usats;

- d) Eco-emballages assignarà aquest fons recaptat a cada material (vidre, paper/cartró, plàstic, acer, alumini, compostos) segons la seva procedència (encara que l'aportació per material sigui idèntica); i es crearan així sis departaments corresponents a cada material;
- e) aquests fons diferenciats serviran per a finançar la classificació i la recollida —material per material— realitzada pels serveis municipals, a través de la compra —a un preu fixat d'antuvi i diferent segons els materials—²⁷⁵ dels materials recuperats pels serveis públics.

En definitiva, podem dir que la importància dels continguts d'aquest segon informe per al procés de decisió resideix en l'operativitat gairebé immediata del sistema privat i en les característiques (que reflecteixen l'especificitat d'uns interessos sectorials) d'uns principis que a continuació enumerem:

1. La societat Eco-emballages haurà d'afrontar econòmicament, per primera vegada, el problema de la valorització dels residus d'emballatges (principalment, els compostos i els plàstics), ja que aquests no havien estat fins aleshores extrets del circuit de les deixalles domèstiques.²⁷⁶
2. Eco-emballages haurà de dedicar una atenció especial a les línies de recuperació i de reciclatge dels esmentats materials.
3. Les tres vies de valorització (reciclatge, reutilització i incineració amb recuperació d'energia) seran acceptades.
4. La societat Eco-emballages és presentada en l'informe Beffa com l'únic interlocutor amb els poders públics.²⁷⁷

Aquest darrer principi, que podríem qualificar de monopoli de representació, afavoreix uns interessos particulars —representats per l'ERRA i gestionats per Eco-emballages— pels residus de materials plàstics i compostos. Aquest acord privilegiat serà, com veurem, l'origen d'un conflicte entre els diferents interessos dels actors econòmics.

275. A diferència del model alemany, s'estableix un preu positiu —i no nul— per als materials recuperats i disponibles per a les línies de reciclatge; aquest preu es fixa en coherència amb les experiències d'altres socis comunitaris.

276. Les recollides selectives que s'havien realitzat a França fins llavors només havien afectat el vidre i el paper.

277. Aquest fenomen característic de l'administració dóna una particularitat als processos d'intermediació francesos (fortament influïts pel paper dels cossos intermedis) que ha estat estudiada per MÉNY (1991a).

2.2.1.3. *La tercera fase del procés de decisió: l'aprovació del Decret Lalonde i la formalització d'Eco-emballages, a través d'un contracte oficial*

Com acabem de veure, els informes Riboud i Beffa han assentat les bases del model francès de valorització dels residus d'envasos i embalatges; les propostions que contenien han esdevingut els continguts essencials de les opcions públiques que es formalitzaran a través del Decret Lalonde, és a dir, el Decret 92/377 de l'1 d'abril de 1992 sobre «els residus provocats per l'abandonament dels embalatges que han servit per a la comercialització dels productes consumits o utilitzats per les llars». Aquest decret fixa i formalitza definitivament la coresponsabilitat entre els agents econòmics situats abans del consum final.

El Decret Lalonde recull les aportacions dels anteriors informes i per tant no procedirem a la seva anàlisi exhaustiva. En aquest sentit, l'únic que volem posar de manifest és la formalització d'unes opcions aportades gairebé exclusivament pel sector industrial. Els condicionadors i importadors de productes envasats adquireixen també, amb aquest decret, l'obligació de contribuir a la gestió «valoritzadora» dels residus; per això podran escollir entre dues alternatives:

- a) La primera, participar ells mateixos en l'eliminació dels residus d'emballatges de llurs productes assegurant-ne el retorn i la recuperació a través d'un sistema de consignació o organitzant punts de recollida específics sota la reserva que són els poders públics els que han d'aprovar les modalitats de control i d'eficàcia d'aquest sistema.
- b) L'altra alternativa, que ha esdevingut predominant en la pràctica, és la d'una contribució a un organisme (com ja hem vist, es tracta d'Eco-emballages) que s'encarregui de fer efectiva la recuperació dels residus. Aquests organismes, segons el Decret, hauran de ser contractats —mitjançant una concessió oficial— per l'Estat, i aquests contractes hauran de precisar les condicions de la recuperació i de la compra dels residus recollits per les administracions locals per a la posada en funcionament de les línies de reciclatge.

Cal remarcar que el Decret Lalonde no qüestiona la llibertat que tenen els municipis en l'elecció de diferents mètodes per a eliminar els residus. Ara bé, tenint en compte les dificultats que els serveis municipals començaven a manifestar —tant tècnicament com econòmicament—, el Decret suggereix el dispositiu privat (Eco-emballages) com a mecanisme per a finançar la recollida selectiva.

Des d'un punt de vista jurídic, el Decret no obliga els empresaris a assolir uns objectius escalonats en el temps (com és el cas alemany) sinó que comporta

una obligació de principi global,²⁷⁸ que afecta el conjunt de residus d'embalatges domèstics, i unes obligacions pel que fa als mitjans, establertes mitjançant la concessió pública a Eco-emballages o *de facto* a través d'un sistema de consignació. Aquests mitjans seran jutjats segons les seves aptituds per a garantir els resultats anunciats públicament pel ministre: una valorització global dels embalatges del 75 % per a l'any 2003.

En conseqüència, en aquesta tercera fase del procés de decisió, pràcticament totes les proposicions definides per les grans empreses franceses (amb el suport evident del *lobby* internacional ERRA) i presentades anteriorment en els informes Riboud i Beffa han estat recollides gairebé sense modificacions i adoptades definitivament.

Tanmateix, cal observar una excepció relacionada amb la naturalesa dels organismes privats encarregats de la gestió: segons el Decret, aquests organismes hauran de ser pluralistes per respectar les lleis del mercat i de la competència, en canvi, com ja hem vist, l'informe Beffa preveia una estructura de tipus monopolista (un sol consorci anomenat Eco-emballages), a causa d'una forta influència del *lobby* ERRA.

La societat Eco-emballages es consolidarà durant l'estiu de 1992, amb una vintena de grans grups francesos i multinacionals que operen en el mercat francès (BSN, Pechiney, Monoprix, Coca-Cola...), i obtindrà un contracte oficial (disposició signada per la nova ministra de Medi Ambient, Ségolène Royal, el 12-10-1992) per a gestionar els residus d'envasos i embalatges. Tanmateix, el monopoli en la gestió es trencarà aviat i un nou organisme professional anomenat Adelphe també farà una petició per a gestionar la valorització d'envasos exclusivament de vidre.

Adelphe representa els interessos d'un sector especialment poderós a França: el sector dels vins i esperits, que utilitza principalment envasos de vidre (material que ja ha desenvolupat línies de recuperació de provada eficàcia i rendibilitat). Aquest sector no l'interessa participar en una estructura monopolista com Eco-emballages, basada en un sistema de contribució voluntària que no reconeix diferències entre materials i que preveu un sistema de repartiment de fons compensatori per a les línies de recuperació menys desenvolupades (plàstics i compostos).²⁷⁹

Aquest comportament tipificat com de *free rider* es manifesta clarament en un dels primers actes públics d'Adelphe: l'anunci d'una contribució per als seus

278. Tanmateix, el Decret fixa per als condicionadors una data límit (1-1-1993) per a començar a complir la normativa vigent.

279. Podem comprovar que la societat Adelphe actua sota el principi olsonià dels *incentius selectius*.

adherents que significaria la meitat del que pagarien a Eco-emballages (0,12 pesetes per embalatge en comptes de 0,24).

En un cas límit i hipotètic (en un marc competitiu com sembla el del model francès de valorització) podria produir-se una multiplicació de societats de recuperació i de reciclatge²⁸⁰ que es consolidarien segons una taxa diferencial de rendibilitat en el reciclatge: els materials més costosos (en termes de reciclabilitat) podrien acabar deixant-se de banda o bé ser absorbits per Eco-emballages, que esdevindria una mena d'Eco-plastiques residual, però mantinguda per les aportacions dels consumidors via grans grups industrials del plàstic.

En conseqüència la primera fase de la implementació del nou dispositiu de gestió que es deriva de l'aplicació del Decret Lalonde mostra les contradiccions entre els interessos empresarials. Sintèticament podríem localitzar els primers problemes en l'aplicació del Decret Lalonde en els dos punts següents:

1. El conflicte d'interessos intersectorials, que provoca una política pública de naturalesa difícilment assumible per un monopoli com Eco-emballages.
2. La distribució i l'import dels fons provinents d'Eco-emballages destinats a les col·lectivitats locals pot comportar un conflicte entre l'entitat privada i l'Administració local;²⁸¹ en aquest sentit recollim les declaracions de M. André Labarrère, diputat i alcalde, president de l'associació Eco-maires (alcaldes ecologistes): «Quan he sentit que Eco-emballages aportaria recursos a les [col·lectivitats] locals m'he dit... gràcies! Però... siguem seriosos, tot això no ens aportarà ni un duro, sinó tot el contrari!»²⁸²

2.2.1.4. *Algunes consideracions sobre l'elaboració del model francès (Decret i sistema) de valorització dels envasos*

Considerem que l'anàlisi del procés de decisió mostra bastant clarament que els industrials francesos han tingut la possibilitat de definir els continguts de les opcions públiques i de participar activament en llur formalització i implementació; és a dir, han influït en totes les etapes (definició del problema, formulació i implementació de la política) del *continuum* de decisió.

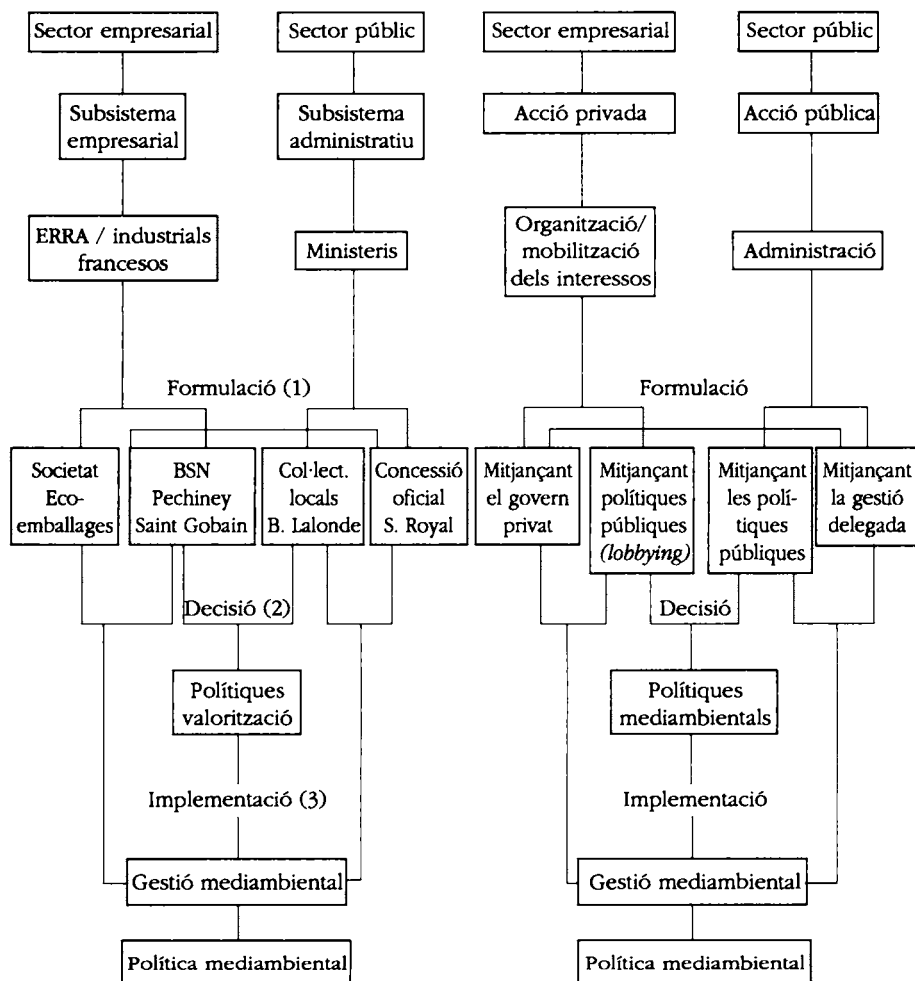
Aquesta circumstància es pot il·lustrar, amb simplificacions, en l'esquema 5

280. Segons l'esmentada lògica olsoniana d'especialització d'acord amb els incentius selectius.

281. Aquest tipus de conflicte es produirà també en el cas espanyol.

282. Fem notar que aquest tipus de declaracions es tornarà a repetir en el cas de Catalunya amb la Federació Catalana de Municipis.

ESQUEMA 5. *Plantilla «acció pública i acció privada» en les polítiques mediambientals aplicada a les PVREE a França*



—cal remarcar no solament la forma com s'han omplert les caselles corresponents als actors (com a *policy makers*) sinó també les línies que uneixen aquestes caselles en totes les fases de decisió (1 a 3).

Aquest joc de decisió ha comportat una xarxa de relacions policèntriques entre els actors que ha conformat, al nostre entendre, una *policy arena* adaptada a les característiques d'una *issue network* amb elements d'una complexitat tècni-

ca important. En aquest sentit, sembla que el caràcter poc visible, poc formalitzat i institucionalitzat d'aquesta *issue network*, ha permès a les grans empreses franceses i a les multinacionals (representades bàsicament per l'ERRA)²⁸³ controlar tot el procés de decisió i tractar les opcions públiques com si es tractés gairebé d'una qüestió privada.

En efecte, pel que fa als càrrecs i els procediments de decisió, s'estableix una xarxa de decisió que es caracteritza per una feble formalització (absència absoluta de normes jurídiques que estableixin una disciplina en el procés de negociació concertat), per una feble institucionalització (l'essencial del procés s'ha desenvolupat a l'exterior de les institucions públiques) i, en conseqüència, amb una visibilitat molt reduïda. El curtcircuit dels aparells administratius presumiblement implicats, el paper incitador de la cúpula executiva, l'accés limitat als actors privats (que no siguin els agents econòmics involucrats en la gestió del problema)²⁸⁴ i la poca transparència de tot el procés podria fer-nos pensar en un procés *top down* de dominació política. Tanmateix, aquesta apreciació és enganyosa: el caràcter intersectorial de les negociacions ha fet prevaler les accions i estratègies dels grans grups industrials amb llurs *policy networks* respecte de les accions i decisions dels gabinets ministerials o dels alts funcionaris.

En efecte, el paper decisiu de les grans indústries en la definició dels continguts de les polítiques públiques i de la seva aplicació ha estat possible gràcies als dispositius de concertació establerts en l'àmbit ministerial. És evident que aquesta circumstància s'explica en termes d'interacció. En aquest punt podríem demanar-nos qui ha tingut la iniciativa en aquest procés de concertació. Respondre a aquesta pregunta és una tasca molt interessant però, òbviament, delicada i difícil de documentar. És significatiu remarcar que en el dossier de documents oficials (Ministeri de Medi Ambient) que hem estudiat hi ha una important llacuna corresponent al període de l'inici del procés de concertació. En efecte, només disposem d'una carta enviada pel ministre Brice Lalonde (6-2-1991) a M. Riboud, manifestant satisfacció per la iniciativa empresarial d'agrupar i coordinar els empresaris afectats per la valorització dels embalatges, invitant Riboud que formalitzi aquesta tasca i que esdevingui el seu interlocutor. En conseqüència, cal suposar que abans a s'havien produït contactes informals. Tanmateix, a causa d'aquesta manca (o possible ocultació d'informació), considerem arriscat establir la hipòtesi que han estat els empresaris qui han demanat la col·laboració del Ministeri de Medi Ambient.

En qualsevol cas, una vegada iniciat aquest procés de decisió, l'Estat propul-

283. En el proper apartat tindrem l'ocasió de mostrar un quadre on es posen en paral·lel els membres de l'ERRA i d'Eco-emballages; les coincidències són molt significatives.

284. És molt notable l'absència d'altres actors privats com ara grups ecologistes, de defensa dels consumidors, etc., sobretot en contrast amb el que passarà, per exemple, a l'Estat espanyol.

sor o incitador ha limitat el seu paper a fixar algunes condicions i alguns límits a les propostes empresarials, delegant completament l'elaboració de les solucions concretes als grups de treball intersectorials. Això ha permès als industrials que, com a veritables decisors, hagin fet prevaler uns punts de vista i uns valors econòmics²⁸⁵ sobre les consideracions mediambientals.

Per tant, no tan sols es produeix una influència decisiva en els aspectes concrets de la normativa sinó que es produeix una certa «reideologització». Des d'un punt de vista estratègic, aquesta reideologització tindria la funció d'augmentar l'abast de la legitimació: les polítiques de valorització de residus també adquireixen, llavors, una legitimitat per als sectors industrials en la mesura que concilien els interessos econòmics i els interessos ecològics. Això no ens hauria d'estranyar si fem un cop d'ull a l'acció dels decisors. En la llista dels decisors hi ha algunes absències remarcables:

- És el cas de l'Assemblea Nacional, que ha tingut un paper decisor limitat únicament a l'elaboració d'un informe (el «Rapport Bockel» d'octubre de 1991) que ha estat gairebé obviat pels decisors.
- És el cas de les associacions de consumidors i dels grups ecologistes.
- És el cas del CNPF i de les federacions sectorials (com ja hem remarcat, la naturalesa transversal de les polítiques de valorització dels embalatges han fet perdre molta força a les organitzacions de tipus sectorial i ha reforçat notablement l'acció del *lobby* ERA).
- És el cas, finalment, de les instàncies administratives: de tota la galàxia d'institucions politicoadministratives, només el Ministeri de Medi Ambient i l'ANRED han participat en el *policy making* oficial.

Això pot explicar que els industrials francesos (a diferència dels alemanys) hagin aconseguit assumir públicament —a través d'un consentiment oficial i amb la creació per ells mateixos d'una societat anònima— la gestió del problema sense haver-ne d'assumir la responsabilitat (l'eliminació dels residus continua en mans de les administracions locals).

Els referents a través dels quals els empresaris han pogut justificar i legitimar llur paper decisiu han estat els següents:

- a) La idea de concertació com a principi de la negociació de les polítiques públiques.

285. Ja hem vist que en el model francès hi ha una suplantació de principis ecològics (material contaminador / material pagador) per principis de l'economia de lliure mercat (respecte de les condicions inicials de competència entre els materials).

- b) La imatge de poder fer compatible un interès nacional²⁸⁶ representat pels poders públics francesos amb uns interessos intersectorials representats no solament pels industrials francesos; aquest segon referent ha estat construït ideològicament argumentant una compatibilitat entre els interessos ecològics (generals i defensats per l'administració) i uns interessos econòmics (d'origen particular i defensats pels actors privats) que adquireixen legítimament l'estatus de generals o nacionals.

Sembla doncs que d'entre els factors que expliquen l'acció dels empresaris des de l'anàlisi de les polítiques públiques, el més important pot haver estat l'existència de càrrecs decisoris informals. Aquests càrrecs informals han estat funcionals en la mesura que substituïen el rol dels alts funcionaris. Des de la teoria de l'acció col·lectiva podem afirmar que els outputs del subsistema empresarial (que podem identificar en els informes sorgits dels grups de treball) esdevenen inputs per al subsistema politicoadministratiu francès (davant la incapacitat, per exemple, d'autofinançament de les administracions locals). Per veure millor la interacció entre ambdós sistemes cal remarcar que, a més a més, els outputs del subsistema politicoadministratiu també han tingut un efecte sobre els inputs del subsistema empresarial. En efecte, els elements reactius del model francès de valorització afecten la lògica de l'afiliació en l'organització empresarial, reforçant la representativitat i capacitat d'acció de l'ERRA a Brussel·les.

En aquest sentit, pel que fa a la *issue* que ens ocupa, podem considerar que es produeix una veritable fusió entre ambdós sistemes. Aquesta fusió s'explica en termes d'intermediació d'interessos, que en el cas que acabem de presentar ha estat facilitada pels poders públics francesos.

En definitiva, el propòsit d'aquest apartat ha estat, no tant destacar les particularitats del model estudiat, sinó remarcar-ne els elements que han permès l'acostament entre les estratègies empresarials i les administratives, en un procés d'intermediació d'interessos.

2.2.2. EL MODEL FRANCÈS: UNA REACCIÓ AL MODEL ALEMANY?²⁸⁷

A continuació, procedirem a comparar els dos models de gestió (valorització) dels REE, alemany i francès. Aquesta comparació ha de servir-nos per veu-

286. En el plantejament teòric del llibre parlàvem de la necessitat de no separar l'interès general dels interessos particulars, com a hipòtesi de treball.

287. Cal advertir que no utilitzem els termes *reactiu* o *anticipatiu* en el sentit que es dóna tradicionalment en l'anàlisi de les polítiques públiques, és a dir, com a estil de decisió en el marc com-

re quins elements reactius respecte del model alemany preexistent podem identificar en el model francès, tenint en compte la inexistència d'un model comunitari.

2.2.2.1. *Comparació dels objectius*

El model alemany és més ambiciós en termes de recollida i de reciclatge: una taxa de reciclatge del 80 % per a l'any 1995 a Alemanya davant d'una taxa de recuperació de només el 75 % (3/4 a reciclar) el 2003 a França.

En el cas alemany es fixen els terminis i els nivells per a la recollida i classificació material per material, mentre que en el cas francès els objectius són globals.

Pel que fa als objectius podem afirmar que el model francès és clarament reactiu respecte del model alemany, sobretot si tenim en compte l'intent d'evitar una possible adopció del model alemany en l'àmbit comunitari. La influència del sector agroalimentari i del sector dels fabricants d'envasos i embalatges a França introdueix mecanismes compensatoris i globalitzadors per no posar en el banc dels acusats els productors dels envasos no retornables en general i en particular de plàstic. En aquest sentit, la presència de grups com Atochem i BSN (membres també de l'ERRA) en els grups de treball ha estat decisiva.

2.2.2.2. *Comparació dels mitjans*

Pel que fa a la responsabilitat dels actors implicats

Des d'un punt de vista jurídic l'obligació de recollir els envasos usats pertany al distribuïdor, mentre que a França pertany als importadors, productors i condicionadors. En ambdós casos, però, aquesta responsabilitat no nega la possibilitat que sigui un organisme privat el que s'encarregui de fer efectiva la recollida se-

paratiu de les polítiques públiques elaborades a un nivell administratiu determinat. En el nostre cas ens referim, també des d'una perspectiva comparativa, als elements que sobre una primera política pública s'hagin pogut anar incorporant en el temps o en àmbits geogràfics diferents per modificar-ne l'impacte sectorial. Per tant, aquest concepte només té sentit en els casos següents:

1. Quan es pren com a referència la regulació inicial d'un problema (política pública de referència; en el nostre cas, la normativa alemanya relativa als residus d'envasos i embalatges).
2. Quan l'esmentada política pública té un potencial de transferència geogràfica important en termes d'impacte sectorial (com també és el cas del Decret Toepfer).

lectiva dels residus d'envasos i embalatges. És per això que en el model alemany els distribuïdors esdevenen els controladors del bon funcionament de tot el sistema. Aquesta funció de controlador s'explica per l'amenaça que suposa per als interessos d'aquest agent econòmic l'activació del sistema de la consignació. A França, en canvi, la figura del controlador es difumina. L'element coactiu per als agents econòmics és ara menys contundent i més ambigu: es concreta en la formulació contradictòria d'una taxa global de recollida i valorització (recuperació). En efecte, la recuperació (responsabilitat dels productors) no és possible sense la recollida selectiva (responsabilitat pública), però aquesta no és factible sense l'aportació financera de la indústria.

De fet, el sistema d'eliminació dels residus d'envasos i embalatges a França continuarà essent competència exclusiva dels serveis municipals (segons la llei marc de 1975) mentre que a Alemanya, com ja hem vist, és competència del Duals System Deutschland, GmbH. En conseqüència, mentre que el DSD ha d'assegurar la recollida dels residus i llur posterior recuperació, Eco-emballages només té per funció (mitjançant la internalització d'uns costos) ajudar econòmicament les administracions locals, que han de desenvolupar els mètodes adients de recollida per tal que després els industrials puguin recuperar els materials.

Aquí trobem, per tant, una de les diferències més importants entre els dos models de gestió; una diferència que té una rellevància especial en termes d'intermediació d'interessos. Com veurem en les consideracions finals d'aquest capítol, en el cas alemany no s'arriba a establir una intermediació d'interessos en els termes que hem definit perquè no es produeix un intercanvi entre l'Administració i els agents econòmics implicats en termes de legitimació.

Pel que fa als mitjans tècnics

A Alemanya només el reciclatge és considerat una modalitat de valorització de residus, mentre que a França, com ja hem vist, també es contempla la possibilitat d'incinerar els residus per tal de recuperar-ne energia. En aquest cas la influència del *lobby* ERRA —que tenia membres en els grups de treball durant l'elaboració del Decret, que formen part també d'Eco-emballages— ha estat decisiva. Els interessos de les multinacionals que produeixen matèries primeres difícils de reciclar com ara Atochem (plàstics, en general) o SOLVAY (PVC, en concret) podien veure's amenaçades si el model de valorització s'hagués basat exclusivament en el reciclatge. En aquest sentit, el temps transcorregut entre la normativa alemanya i la francesa ha jugat a favor dels poderosos interessos d'aquestes multinacionals, ja que ha permès una major organització i eficàcia del *lobby* ERRA.

Pel que fa als recursos financers

A Alemanya la càrrega per al consumidor és d'1,68 pessetes per envàs de mitjana, mentre que a França és de 0,72. En termes d'impacte intersectorial cal dir que també es produeix una diferència notable: a Alemanya hi ha una discriminació segons els materials mentre que a França aquesta no existeix.

En el cas de França la contribució d'un material serveix per a la recuperació i reciclatge del mateix material a causa de la disposició de sis departaments diferenciats en l'estructura operativa d'Eco-emballages. Aquest fet no exclou però l'existència de mecanismes compensatoris interdepartamentals que ja han provocat les esmentades actituds de *free rider* (creació de societats paral·leles segons els materials a reciclar [valoritzar]). En conseqüència, pel que fa als mitjans, el model francès presenta també força elements reactius.

Els elements reactius més notables són la inclusió de la incineració amb recuperació d'energia i la no discriminació —en termes d'internalització de costos— per materials a valoritzar; aquests elements reactius i diferencials s'expliquen per les raons següents:

- a) Per la constatació que el model alemany és eficaç quant a la recollida però incapaç d'assolir les taxes de valorització fixades recurrent només al reciclatge; en aquest sentit França va patir en el seu territori els efectes del desfase entre l'efectiva recollida de materials i l'insuficient reciclatge amb l'escàndol d'uns duaners francesos que varen permetre el trasllat de residus d'envasos des d'Alemanya fins a un municipi prop de Tolosa de Llenguadoc.
- b) A causa de l'estructura dels interessos econòmics francesos: la important producció d'envasos i embalatges de plàstic (material on la proporció d'incineració amb recuperació d'energia respecte a d'altres tècniques de valorització és més elevada), difícilment reciclables (PVC),²⁸⁸ a França.
- c) Pel fet que, al marge dels interessos francesos, les grans multinacionals han pressionat en el marc d'una ERRA més ben organitzada (i amb tentacles en els grups de treball i a Eco-emballages) i han aconseguit influir sobre la normativa francesa.

La reducció de la càrrega per al consumidor també es pot interpretar clarament com un element reactiu per protegir la indústria agroalimentària francesa i afavorir les seves importants exportacions (BSN).

L'assumpció per part de les administracions locals de la recollida selectiva ja

288. Als EUA s'està desenvolupant la producció de materials com el PET per tal de substituir el PVC; a França aquest procés encara és molt inicial.

estava prevista en la Llei sobre eliminació de residus de 1975, però cal advertir que era una de les reivindicacions més importants dels empresaris davant del perill que França seguís el camí d'Alemanya en aquesta qüestió. En aquest sentit, l'ERRA va insistir des del primer moment que el model de gestió havia de fonamentar-se en una responsabilitat compartida entre l'administració, que es feia càrrec de l'eliminació, i els agents econòmics, que s'encarregaven de la recuperació i valorització (que facilità, per tant, l'eliminació).

Finalment, el fet que a França siguin els importadors, productors i condicionadors els obligats a recuperar els embalatges i no pas els distribuïdors es pot interpretar com un element anticipant, però, en la mesura que dificulta l'activació d'un sistema de consignació, aquest caràcter anticipant ja no és tan clar.

2.3. LA INFLUÈNCIA EMPRESARIAL EN AQUEST SEGON ESCENARI: EL JOC DECISIU (A TRES BANDES) DEL *LOBBYERRA*

Considerem arriscat afirmar que l'existència dels elements reactius que acabem d'apreciar en el model de gestió francès pugui ser un indicador d'una major influència dels empresaris en l'elaboració de l'esmentat model ja que també cal tenir en compte:

- a) que els interessos sectorials d'ambdós estats no són coincidents;²⁸⁹
- b) que, com alguns autors afirmen (Siedentopf, 1979), l'economia social de mercat alemanya és molt menys rígida del que pot semblar i per tant l'aparent voluntarisme alemany no ha d'implacar forçosament una manca de permeabilitat a la influència dels sectors econòmics.²⁹⁰

En conseqüència, la comparació entre els dos models per avaluar la influència empresarial en la gestió dels residus d'envasos s'ha d'interpretar amb prudència; tanmateix aquesta comparació posa de manifest una observació molt important pel que fa a l'organització dels interessos empresarials: entre els seus aliats, l'ERRA ha tingut els poders públics francesos en la mesura que els elements reactius (respecte del model alemany) del model francès poden interpretar-se com a elements anticipants respecte d'un hipotètic model comunitari.

L'ERRA, en aquest segon escenari, ha jugat un joc a tres bandes en la seva

289. El sector agroalimentari, força dependent dels envasos de plàstic (així com la important producció de PVC), marca diferències notables respecte de l'estructura d'interessos econòmics alemanys.

290. Hem vist que la pressió dels distribuïdors per eliminar el sistema de consignació ha estat decisiva en el cas alemany.

QUADRE 22. *Membres de l'ERRA i membres d'Eco-emballages*

<i>Membres de l'ERRA</i>	<i>Membres d'Eco-emballages</i>
Ahold	
Alusuisse-Lonza	
BSN (Danone)	BSN (Danone)
British Steel	
Cadbury Beverages	
Carnaudmetalbox	
Carrefour	Carrefour
	Chocolat Poulain
	Compagnie Saupiquet
Coca-Cola	Coca-Cola
Contin. Can Europe	Colgate Palmolive
Eastman Chemical	CPC France
Elf Atochem	Dim, s.a.
Heineken	Eurosucre, SNC
Hoogovens	Fedimas
Interbrew	Fromageries Bel
	Groupe Nal. Hipermarkes
	Henkel France
	Ileic*
	Infoplast
Johnson Controls	Johnson France
Lecer	Kratt General Foods
L'Oréal	L'Oréal
	Lessieur
	Monoprix
Nestlé	Nestlé France
Pechiney	Pechiney
Pepsi-Cola	
Petrofina	
PLM	
Prisunic	
Procter & Gamble	Procter & Gamble
Sainsbury's	Unilever
Solvay	
Spa Monopole	
Tetra Pak	
Viag	

* Institut de Liaisons et d'Études des Industries de Consommation.
Font: Elaboració pròpia. Dades: memòries ERRA i Eco-emballages.

estratègia d'acostar el mercat polític al mercat econòmic i establir una futura estructura d'intermediació d'interessos en l'àmbit comunitari.

Primer. Ha influït, com acabem de veure, sobre el procés de decisió francès a través dels industrials francesos i amb persones com M. Riboud (president i director general de BSN) i M. Guillon (vicepresident de l'ERRA i director d'Eco-emballages), que han actuat com a empresaris polítics, definint els continguts de la normativa a través dels informes Riboud i Beffa. Cal destacar que el president de l'ERRA en la seva constitució és el senyor Gandois —president i director general de Pechiney (empresa que controla el 25 % del mercat mundial en caixes d'alumini).

El quadre anterior permet fer-se una idea dels vincles existents entre l'ERRA i els responsables d'implementar el sistema de valorització francès (considerem interessant comparar aquest quadre amb el quadre referit als membres dels grups de treball encarregats d'elaborar l'informe Beffa [quadre 21]).

Segon. Comença a influir en les negociacions sobre una futura directriu comunitària relativa a la valorització de residus d'envasos i embalatges. En iniciar-se el procés d'elaboració de la Directriu (primera proposta de la Comissió), segons el director de l'ERRA, «res no es filtrarà abans no s'hagin compromès les consultes amb els estats membres. La Comissió preveu després la constitució d'un comitè format per industrials que ha de donar el seu parer sobre el projecte de directriu».²⁹¹

Tercer. Intentarà condicionar el futur de l'Ordenança Toepfer i el model alemany de gestió a les característiques d'un futur model comunitari.²⁹² Segons Gandois (president de l'ERRA), els industrials representats per l'ERRA es mostren poc inclinats a qualsevol tipus de sistema basat en la consignació, que jutgen «antieconòmic» i «retrograd». Aquests industrials tampoc volen assumir, en exclusiva (com en el cas alemany), la responsabilitat i el cost del conjunt del sistema d'eliminació (recollida selectiva, recuperació i tractament).

Aquest propòsit empresarial es veurà, en efecte, parcialment acomplert: Alemanya, abans d'aprovar-se la Directriu europea, ja es plantejarà la modificació del Reglament en els termes següents:

- reconsiderar el caràcter preferent del reciclatge com a modalitat de valorització;
- redefinir les definicions d'envasos per al transport, per a la venda i addicionals;

291. En el proper apartat veurem com en el transcurs de les negociacions sobre una proposta de directriu definitiva, l'ERRA ha fet *lobbying* amb la Comissió perquè aquesta no mencionï cap nivell de reciclatge.

292. Cal advertir que d'entre els socis del Duales System Deutsch hi ha empreses representades en l'ERRA que varen donar suport als distribuïdors per tal d'evitar el sistema de consignació.

- replantejar-se l'obligació de recollida dels residus d'envasos de transport i de venda en el lloc efectiu de l'entrega i de forma gratuïta;
- permetre que els envasos no revaloritzables puguin ser transferits als sistemes públics d'eliminació;
- i, finalment, replantejar-se les exigències quantitatives i els terminis per a reciclar.

QUADRE 23. *Reducció del nivell d'exigència del Decret Toepfer*

<i>Material</i>	<i>Objectiu previst per al 1993</i>	<i>Revisió per al 1993</i>
Vidre	70 %	40 %
Llauna	65 %	30 %
Alumini	60 %	10 %
Paper	60 %	20 %
Cartró	60 %	20 %
Plàstics	30 %	10 %
Compòsits	30 %	10 %

Font: Elaboració pròpia. Dades del Ministeri de Comerç i Turisme, 1995.

Com podem observar, molts dels elements que es varen replantejar els *policy makers* alemanys, poc temps després d'aprovar-se la normativa francesa i abans d'aprovar-se la Directriu comunitària, feien referència a exigències del *lobby* ERRA.

En definitiva, en aquest segon escenari es posa de manifest que, des de la seva creació, el *lobby* ERRA ha dedicat els seus esforços a demostrar que una alternativa al model alemany era possible. Davant d'un enemic comú dels empresaris (el sistema de consignació i els nivells d'exigència del model alemany de gestió), l'ERRA, amb la seva organització multinacional dels interessos empresarials, ha aconseguit trobar uns interlocutors per —segons les paraules de llur president— «promoure un mètode raonable de recollida i de reciclatge dels empaquetatges».

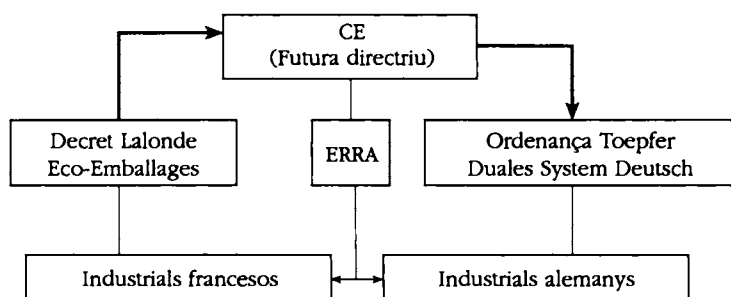
Cal també advertir que paral·lelament a l'acció del *lobby* ERRA, els interessos dels industrials també han estat representats sectorialment a través de les respectives associacions professionals sectorials, però la influència d'aquestes ha estat molt menys important i decisiva. També és notable, com ja hem comentat, la inhibició d'associacions territorials com ara la cúpula territorial de la patronal francesa, el CNPF.

L'ERRA, en canvi, no es defineix com a representant o defensora d'uns interessos sectorials o territorials (encara que els pugui utilitzar com a aliats!), sinó d'uns interessos interconnectats d'acord amb l'impacte sectorial de les polítiques de valorització. La seva funció es pot interpretar en termes sistèmics: esdevé un

subsistema polític en la mesura que produeix un output (intenta assignar uns valors seguint una lògica de la influència a tres bandes) d'acord amb uns inputs (rep unes demandes a través d'una lògica de l'afiliació que transcendeix el caràcter nacional dels interessos); això explica el fet, aparentment contra natura, que l'ERRA, els poders públics francesos i els grups industrials francesos acabin formant un sol subsistema polític i constitueixin un sol actor amb vista a establir una estructura d'intermediació d'interessos a escala europea. L'esquema següent mostra l'esmentat joc a tres bandes del *lobby* ERRA en l'escenari que es configura en aquest capítol.

L'ERRA es crea, per tant, amb la intenció de col·laborar amb els governs estatals, locals i també amb les instàncies comunitàries, per realitzar una aproximació global a la problemàtica dels residus i harmonitzar els models tan diferents fins a aquell moment, que representen un seriós obstacle a les polítiques industrials i comercials dels empresaris europeus. En el proper capítol veurem en quina mesura és capaç d'argumentar aquesta harmonització.

ESQUEMA 6. *L'ERRA i el joc a tres bandes*



Font: Elaboració pròpia.

2.4. CONSIDERACIONS FINALS SOBRE EL SEGON ESCENARI D'INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS

Malgrat la dificultat de fer una avaluació comparativa de la influència empresarial en els dos models presentats —deguda, en part, al joc a tres bandes de l'ERRA—, podem fer algunes observacions sobre la influència del subsistema empresarial (organització multinacional dels interessos empresarials afectats per l'impacte sectorial de les PVREE) en els continguts dels primers models de gestió (valorització) dels residus d'envasos i embalatges.

1. Les negociacions entre els agents econòmics implicats i l'Administració

en l'elaboració dels models de gestió dels residus d'envasos i embalatges (REE) han significat un replantejament radical del problema més global de la gestió dels residus sòlids urbans (RSU). En efecte, si en un primer moment —com hem vist en l'anterior escenari— el problema de la gestió dels RSU es va plantejar com un intent de reduir-los (davant la dificultat creixent d'eliminar-los) minimitzant la fracció corresponent als REE (per exemple, a través dels sistemes de consignació amb retorn dels envasos a Dinamarca i Alemanya), en els primers models globals de gestió dels REE (que ja no afecten només les botelles sinó tots els envasos i embalatges domèstics) el que s'intentarà serà desviar del flux dels RSU, i per tant de la seva gestió, la fracció corresponent als REE a través de les PVREE. Aquest replantejament del problema és radical, ja que significa passar d'un esforç per a reduir-lo (envasos homologats, sistemes de retorn amb dipòsits previs o sense) a un esforç per a gestionar-lo a través de les esmentades PVREE.

Ara bé, aquestes PVREE han estat proposades i formulades pels empresaris, i aquesta és, justament, la rellevància de llur influència en la gestió dels RSU a Europa. Aquest fet s'explica per la necessària i inevitable col·laboració dels empresaris amb l'Administració, que ha estat, però, condicionada per l'organització multinacional de llurs interessos.

2. Les PVREE, tant en el model francès com en l'alemany, comporten internalitzar uns costos mitjançant la compra d'un logotip, el cost del qual repercuteix als consumidors a través del preu de venda. Aquesta internalització de costos ha estat acceptada amb més o menys bon grat pels empresaris, però, en aquest nou escenari s'intentarà condicionar aquesta acceptació a la possibilitat d'establir una intermediació d'interessos en els termes següents:

- a) L'administració es legitima en la mesura que és eficaç en la gestió (però no en l'eliminació) del problema, mantenint una responsabilitat adquirida històricament.
- b) La indústria (com a productora dels residus) també es legitima en la mesura que pot diluir la titularitat del problema, traslladant-la al conjunt dels ciutadans (com a consumidors i generadors de residus) com a contrapartida de compartir responsabilitats i costos amb l'administració.

En aquest segon escenari, acabem de veure que aquesta estratègia empresarial s'ha aconseguit parcialment.

- En el cas alemany, a més a més d'haver-hi una internalització de costos —a través del *grüne punkt*—, també hi ha una internalització de responsabilitats en la recollida i recuperació dels residus a través del sistema dual. Aquest fet impedeix establir una estructura d'intermediació d'in-

teressos com la que acabem de definir, com la que proposa el *lobby* ERRA.²⁹³

- El model de gestió francès és, en el seu conjunt, clarament reactiu en la mesura que permetrà establir una intermediació d'interessos entre els sectors econòmics afectats i l'administració, en els termes en què ha estat definida.

Sembla per tant plausible considerar que la pressió empresarial s'ha vist fortament reforçada en la formulació del model francès. En qualsevol cas, la possibilitat d'establir una intermediació d'interessos en els termes més o menys previstos per l'organització multinacional dels interessos empresarials ha tingut unes conseqüències que confirmen unes hipòtesis que hem plantejat en iniciar la recerca. En efecte, en la presentació dels objectius d'aquesta recerca hem plantejat la hipòtesi que la influència dels empresaris en la política de medi ambient es pot avaluar estudiant la seva capacitat decisòria en les qüestions següents:

1. Quan es decideix redistribuir un excedent econòmic (i sectorial) destinat a internalitzar els costos mediambientals?
2. Com es procedeix a redistribuir aquest excedent?
3. Quant es redistribueix?

Considerem que en aquest segon escenari ja podem donar una resposta bastant completa²⁹⁴ a aquestes tres qüestions.

Pel que fa a la primera, hem vist que davant la possibilitat de generalitzar-se un sistema de consignació, els empresaris han impulsat models de gestió fonamentats en mecanismes d'internalització de costos (PVREE) en el moment en què la normativa ampliava a tota classe d'envasos i embalatges la seva aplicació; en el cas alemany l'organització multinacional dels interessos empresarials va arribar tard (1990) però en canvi va ser decisiva a França (1991).

Pel que fa a la segona qüestió també podem donar una resposta bastant contundent. La redistribució de l'excedent té un caràcter intersectorial i es planteja en termes que no afecten l'*statu quo* existent quant a marges de rendibilitat dels diferents sectors afectats. En conseqüència, és important remarcar que es tracta d'una redistribució (que en el cas francès comporta uns efectes compensa-

293. En aquest sentit, en el proper escenari veurem com l'ERRA es va oposar a aquesta circumstància des del principi de les negociacions en l'àmbit comunitari (1991), però va arribar tard en la formulació del model alemany (1989-1990).

294. Un estudi de tipus macroeconòmic permetria «operacionalitzar» les variables que hi ha darrere aquestes preguntes per donar una resposta en termes quantitativs. Ara bé, el propòsit d'aquest treball no era aquest sinó el de desemmascarar la dimensió política d'aquestes tres preguntes.

toris) que viola el principi ecològic del material contaminador - material pagador. Cal advertir que es tracta d'una redistribució d'excedents intersectorials (una part dels excedents sectorials es destinen al desenvolupament de les tècniques de reciclatge impulsades pels mateixos productors d'embalatges) i en cap cas d'una distribució (com hauria estat el cas en un sistema de consignació). Els productors d'embalatges, amb el suport dels distribuïdors i del sector agroalimentari, s'han oposat des del primer moment al sistema de consignació perquè aquest significava senzillament una reducció en la producció d'embalatges i per tant una distribució (destinació d'una part de l'excedent fora del sector que l'ha generat) d'uns excedents sectorials. Aquest fet, amb la seva dimensió normativa, il·lustra la controvèrsia entorn de la pertinència d'anomenar polítiques ecològiques determinades polítiques mediambientals o fins i tot de distingir les polítiques industrials de les polítiques mediambientals.

Pel que fa a la darrera qüestió, també hem vist que els costos a internalitzar (repercutits sobre el consumidor) varien segons els models. A Alemanya aquests són més elevats que a França, però en ambdós casos la influència empresarial —a través dels sistemes privats de gestió— ha estat decisiva per a fixar els respectius quàntums segons els respectius mercats.

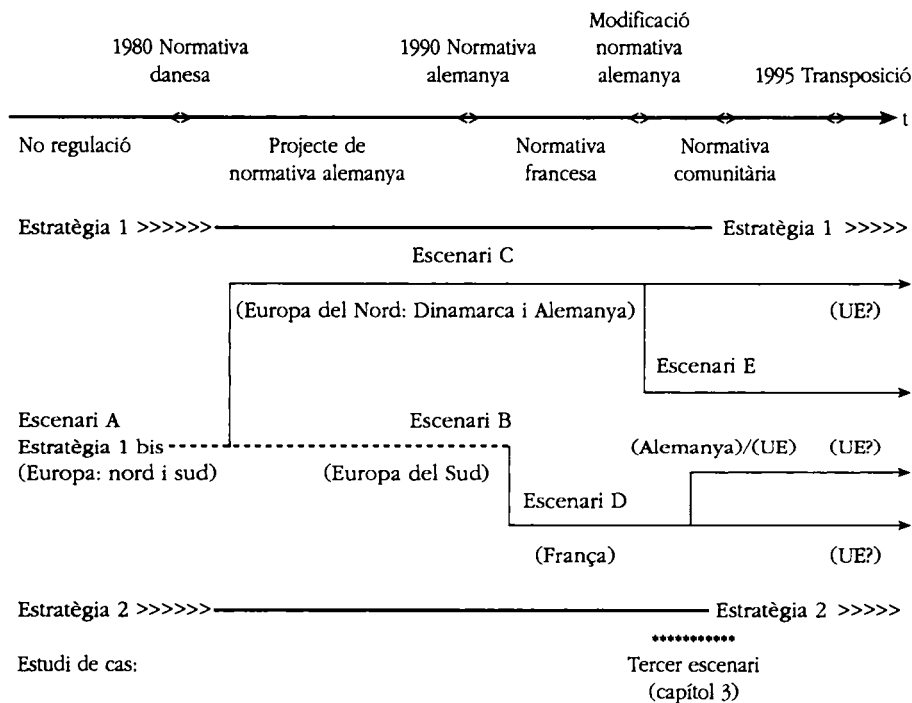
En definitiva, la influència empresarial ha estat vehiculada, gairebé exclusivament, a través d'una organització intersectorial; aquesta estratègia s'adequa al caràcter intersectorial de l'impacte de les PVREE i a la voluntat dels actors (públics i privats) de circumscriure la problemàtica a l'àmbit del mercat. Aquesta estratègia ha permès establir una intermediació d'interessos a França, sense haver d'alterar substancialment les pretensions empresarials.

Tanmateix, aquesta estratègia haurà de comptar amb noves dificultats en el llarg camí que encara ha de recórrer per a establir una intermediació d'interessos a escala europea. L'aparent solidesa de l'organització multinacional dels interessos empresarials afectats per les PVREE (l'ERRA), que, com ja hem vist, ha manifestat la seva força amb un joc a tres bandes, corre el perill de veure entorpidida la seva tasca per les contradiccions entre els interessos sectorials, que en el cas de França han comportat l'aparició de pràctiques de *free rider* en la fase d'implementació de les PVREE.

En el proper capítol, en analitzar la influència empresarial en els processos d'elaboració de la Directriu europea, es posaran de manifest, amb tota llur magnitud, les esmentades contradiccions.

3. TERCER ESCENARI EN LA INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS. EL DIFÍCIL PROCÉS D'ELABORAR UNA DIRECTRIU HARMONITZADORA O LA DIFICULTAT DE GUANYAR UNA BATALLA QUAN NO ES RECONeix L'ENEMIC

EXTRACTE SINÒPTIC. *Tercer escenari en la intermediació d'interessos*



Llegenda:

Escenari A = opció estratègica 1 bis, context 1, 1 bis o 2

Escenari B = opció estratègica 1 bis, context 1 bis

Escenari C = opció estratègica 1, context 2

Escenari D = opció estratègica 2, context 1 bis o 2

Escenari E = combinació estratègies 1 i 2, context 1 bis o 2

() = àmbit territorial

Elaboració d'un model europeu de gestió que mostra que l'estructura d'intermediació d'interessos a escala europea és el resultat d'una combinació de les estratègies 1 i 2 malgrat l'intent per part dels grups industrials de fer prevaler l'estratègia 2. Generalització incerta de l'escenari E (integració escenaris C i D).

En aquest capítol, la novetat de l'escenari en la intermediació d'interessos prové del fet que, finalment, s'inicia el procés d'elaboració d'una directriu comunitària relativa a la gestió dels residus d'envasos i embalatges. L'objectiu principal d'aquesta Directriu és el d'harmonitzar els models de gestió existents fins a aquell moment.

En conseqüència, en la gestió del problema, per a l'estratègia empresarial d'anar posant les bases per a una possible intermediació d'interessos a escala comunitària, aquest nou escenari significa passar d'un nivell d'acció informal (europeïtzació encoberta a través del model francès de gestió) a un nivell formal (participació en l'elaboració d'una directriu comunitària). S'obre per tant un nou front que hauria de reforçar la influència empresarial: els empresaris ja no tan sols intentaran influir sobre la Directiva elaborant un model que pogués servir de referent (model francès), sinó que, a més a més, participaran de manera formal en l'elaboració de l'esmentada Directriu.

Aquest nou escenari permetrà també la participació més oficial d'organitzacions empresarials sectorials, al marge de l'acció continuada però menys oficial del conegut *lobby* ERRA. Tanmateix, aquesta nova participació de les organitzacions sectorials, que teòricament hauria de reforçar la influència empresarial, tindrà, però, uns efectes perversos per a l'estratègia dels grans grups empresarials representats per l'ERRA.

Així, si bé eren el mateixos empresaris, especialment el *lobby* ERRA, els que reclamaven una harmonització urgent de les PVREE —al·legant que la disparitat de criteris existent obstaculitzava la lliure circulació de les mercaderies—, ara també seran els mateixos empresaris, amb accions sectorials —és notable, per exemple, l'acció del sector dels plàstics—, els que dificultaran l'esmentada harmonització. La naturalesa de l'impacte sectorial de les PVREE desencadenarà un veritable conflicte d'interessos, qüestió que ja preveia, i advertia, el *lobby* ERRA.

En conseqüència, en aquest capítol, al marge de presentar l'evolució en els

continguts de la nova directriu, posarem en evidència els conflictes intersectorials dins del mateix col·lectiu empresarial.²⁹⁵ Aquests conflictes —que oposaran bàsicament els productors de matèries considerades com a més ecològiques (vidre, paper, cartró ondulat) i els productors de matèries proscriutes (plàstic i compòsits)— dificultaran la tasca de posar unes bases sòlides per a establir una estructura d'intermediació d'interessos en l'àmbit europeu. Aquí, l'actuació del *lobby* ERRA tornarà a ser decisiva per conciliar les desavinences empresarials. Tanmateix, la possibilitat que amb l'elaboració de la directriu s'assolissin ja els resultats esperats pels sectors més influents de l'empresariat s'esvaeix. Aquesta nova directriu, no solament augmentarà el nivell d'exigència (en termes de taxes de recollida i recuperació i de terminis de consecució) respecte del model francès, sinó que permetrà una certa discrecionalitat a les administracions dels estats membres, cosa que segurament és més preocupant per als empresaris.

3.1. L'APROVACIÓ DE LA DIRECTRIU 94/62/CE: UN PROCÉS LLARG, DIFÍCIL I PLURAL

El mes d'abril de 1991, la Comissió Europea inicia l'elaboració d'un esborrany de directriu per regular a escala europea la gestió dels residus d'envasos i embalatges, emparant-se en l'article 100a de l'Acta Única Europea,²⁹⁶ i amb el triple propòsit d'harmonitzar els models de gestió existents en l'àmbit estatal, incrementar el nivell de protecció mediambiental i impulsar la consecució del mercat únic. Per a aquest propòsit, la Comissió considerarà imprescindible elaborar una nova normativa sobre els residus d'envasos que amplii l'àmbit d'aplicació del precedent comunitari (D/85/339/CEE), referit exclusivament als envasos per a aliments líquids.

Per no fer constants les referències als processos formals de decisió mentre analitzem la influència empresarial en l'elaboració de la Directriu, hem considerat oportú presentar, de forma accessòria en aquest apartat previ, alguns elements formals del procés d'aprovació de la Directriu.

Donada la gran complexitat del procés d'aprovació (vegeu l'esquema 6), hem considerat oportú realitzar una periodificació que marca les grans fases de decisió, que serviran de referències temporals al llarg d'aquest capítol:

295. És per això que el títol del capítol es referix a la dificultat de guanyar una batalla quan no es reconeix l'enemic.

296. L'article 100a regula les disposicions comunitàries referents a la consecució (integració) del mercat interior, indicant que en el cas de les directrius aquestes poden ser aprovades per majoria qualificada i no per unanimitat; aquest article reforça, per tant, la dimensió federal dels objectius integracionistes.

- a) de l'esborrany (abril 1991) a la proposta inicial (agost 1992);
- b) de la proposta inicial (agost 1992) a la proposta modificada (setembre 1993) segons el procediment de cooperació;
- c) de la proposta modificada (setembre 1993) a la posició comuna del Consell Europeu (març 1994);
- d) de la posició comuna del Consell Europeu (març 1994) a l'aprovació de la Directriu (desembre 1994);
- e) finalment, es presenta un esquema recapitulatiu de tot el procediment.

Aquestes fases s'exposaran de forma sinòptica, amb uns esquemes que mostren el camí que ha seguit (s'indica en cursiva), en termes de decisió, l'aprovació de la Directriu.

3.1.1. DE L'ESBORRANY (ABRIL 1991) A LA PROPOSTA INICIAL (AGOST 1992)

Pel que fa a aquesta primera fase, l'Acta Única no introdueix gaires canvis respecte del Tractat de Roma.²⁹⁷ La Comissió pren la iniciativa en el procés legislatiu, confiant la preparació de la proposta a una direcció general, en el nostre cas, a la Direcció General XI.

Tanmateix, abans que la Comissió prengui la iniciativa de voler reglamentar algun tema comunitari i durant l'elaboració de la proposta inicial de reglamentació, es produeix una fase de preparació i de consulta en què la Comissió estableix contactes formals i informals amb d'altres agents comunitaris i extracomunitaris. A continuació esquematzem aquesta fase:

La Comissió l'encarrega a un comissari responsable, a un grup de tres o quatre comissaris més i a la direcció general pertinent (DG XI)

S'elabora una orientació general (-outline proposal-, abril 1991)

La DG XI inicia les consultes amb / a través de:

- altres direccions generals
- la conferència de representants governamentals
- estudis d'experts independents

297. Per a un estudi aprofundit de l'evolució en els procediments de decisió comunitària vegeu SIDJANSKI (1992).

—documents i informes d'organismes professionals i d'altres grups d'interès;
—qüestionaris als ministeris i a les administracions competents

La DG XI elabora un primer avantprojecte i torna a consultar agents intracomunitaris i extracomunitaris.

La Comissió elabora una proposta de directriu (agost 1992)

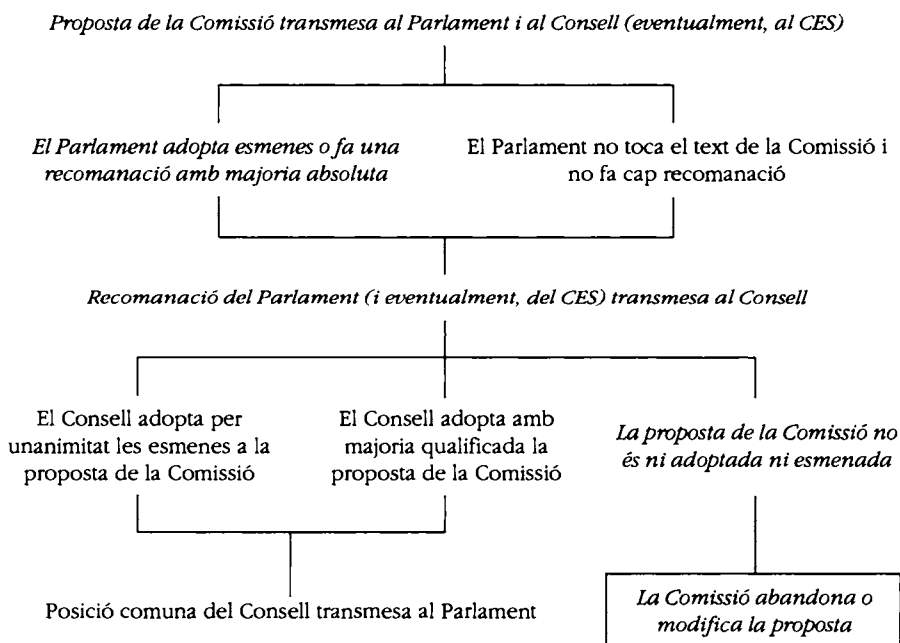
Veurem que és en aquesta fase preliminar quan els grups d'interès s'esforcen més per utilitzar llurs recursos, establint contactes formals i informals amb els funcionaris de la Comissió. D'entre aquests grups destaquen les organitzacions d'àmbit europeu, que disposen d'una capacitat d'influència directa i quasi exclusiva, si més no preponderant respecte de les organitzacions nacionals (Sidjanski, 1992). La Comissió deixa que els grups europeus (eurofederacions en el cas dels interessos empresarials) facin un paper d'àrbitre entre els diferents grups i interessos nacionals que hi estan afiliats. El contacte dels representants de la Comissió amb les eurofederacions es combina amb contactes concrets i específics amb empreses clau (generalment, multinacionals) i organismes molt concrets —en el nostre cas inclouria el *lobby* ERRA— (Morata, 1995).

L'Acta Única Europea, en comportar un major volum d'activitat per a la Comissió, va forçar aquesta a establir encara més contactes amb agents extracomunitaris fins al punt de confiar algunes responsabilitats a experts exteriors. Això va comportar una proliferació de despatxos de consultoria a Brussel·les (Coopers & Lybrand, Price Water House, Arthur Andersen, Ernst and Young...) (Quermonne, 1993).²⁹⁸ Aquesta intensificació dels contactes amb agents extracomunitaris va comportar canvis en la gestió administrativa i en l'estil de prendre les decisions en la Comissió. Així, va ser necessària una major comunicació horitzontal entre les instàncies de la Comissió (entre les direccions generals i els seus respectius grups de treball) per facilitar xarxes d'informació i evitar barreres administratives. En definitiva, aquesta primera fase es caracteritza per una permeabilitat cada vegada més gran, ja que és en aquesta fase quan els agents extracomunitaris esdevenen més funcionals a les instàncies comunitàries. Aquesta circumstància és aprofitada, òbviament, pels grups d'interès, que no dubten a intensificar llur activitat de *lobbying*.

298. En el nostre cas tindrà un paper rellevant la consultoria Coopers & Lybrand, que treballarà en col·laboració amb el *lobby* ERRA.

3.1.2. DE LA PROPOSTA INICIAL (AGOST 1992) A LA PROPOSTA MODIFICADA (SETEMBRE 1993) SEGONS EL PROCEDIMENT DE COOPERACIÓ

La proposta de la Comissió acompanyada de la recomanació (Dictamen) del Parlament Europeu (i eventualment, del CES) passa pel Consell (amb el COREPER i els grups de treball, en els quals participen també representants de la Comissió), i ha de ser adoptada com a posició comuna pel Consell. A continuació esquematzem aquesta fase.

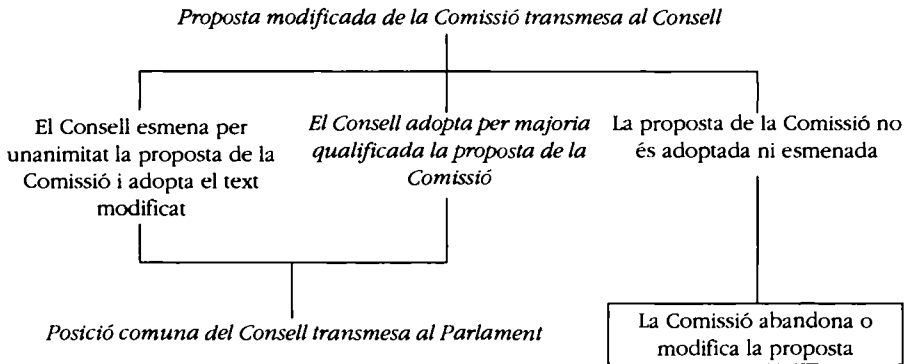


Com veiem en l'esquema precedent, en el nostre cas aquesta posició comuna no s'assoleix en una primera lectura i caldrà repetir el procés amb una proposta modificada de la Comissió, tal com preveu el procediment de la cooperació (article 149 del Tractat).²⁹⁹

299. Cal remarcar que el procediment de cooperació atorga al Parlament Europeu un paper més important que en el cas de la consultació.

3.1.3. DE LA PROPOSTA MODIFICADA (SETEMBRE 1993) A LA POSICIÓ COMUNA DEL CONSELL EUROPEU (MARÇ 1994)

En aquest segon intent, el Consell pren en consideració la proposta modificada de la Comissió i adopta, per majoria qualificada, la posició comuna. Aquesta és enviada i explicada al Parlament per procedir a una segona lectura.



Tanmateix, en iniciar-se la segona lectura del Parlament, el Comitè de Medi Ambient del Parlament fa unes esmenes importants, que veurem a continuació, a la posició comuna del Consell.

El Consell preveu que no aconseguirà un consens per a adoptar les esmenes del Parlament i decideix recórrer al COREPER.³⁰⁰ Aquest decideix convocar un Comitè de Conciliació, abandonar el procediment de cooperació i iniciar la via de la codecisió.³⁰¹ Així, en la fase següent el Consell convocarà el Comitè de Conciliació i s'iniciarà el procediment de codecisió fins a assolir l'aprovació de la Directriu.

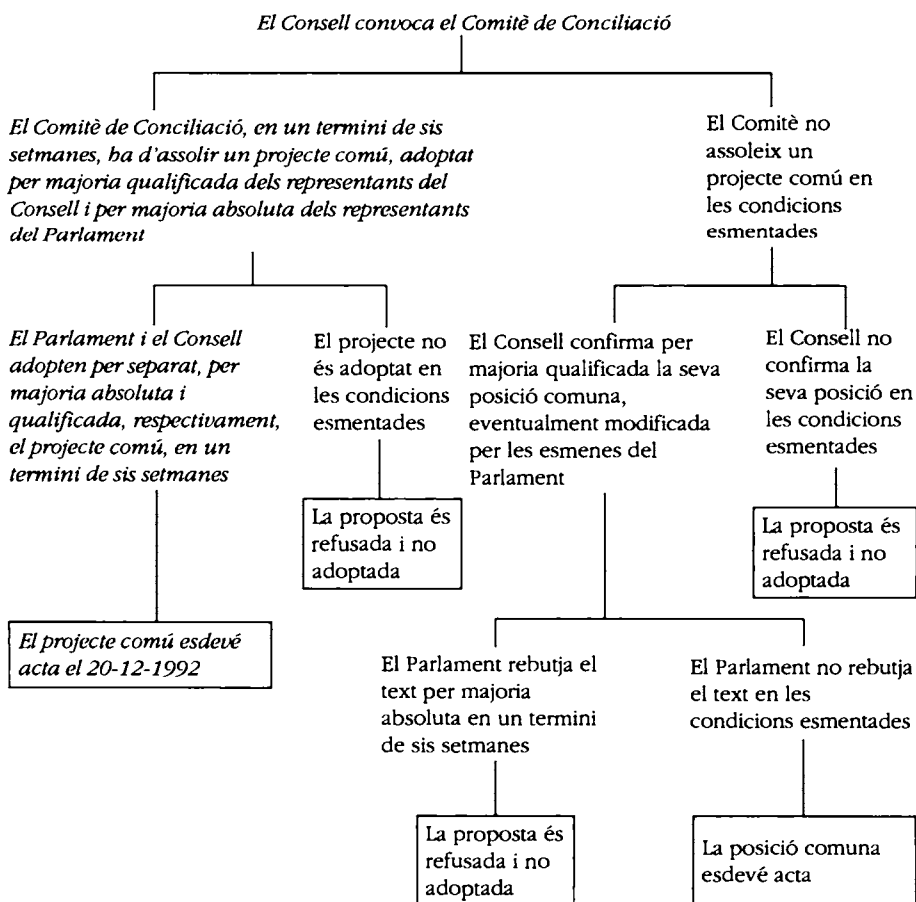
300. El COREPER ha esdevingut progressivament una instància de negociació i de decisió (capacitat de fer contrapropostes) en la mesura que els problemes cada vegada més complexos (pel fet que involucren més estats membres) bloquegen la capacitat de deliberar del Consell. Les contrapropostes del COREPER junt amb el dret de veto que tenen els estats en el Consell limiten cada vegada més el poder legislatiu de la Comissió. L'exemple de la Directriu 94/62/CE mostra clarament com el poder legislatiu de la Comissió pot consistir únicament en un poder d'iniciativa.

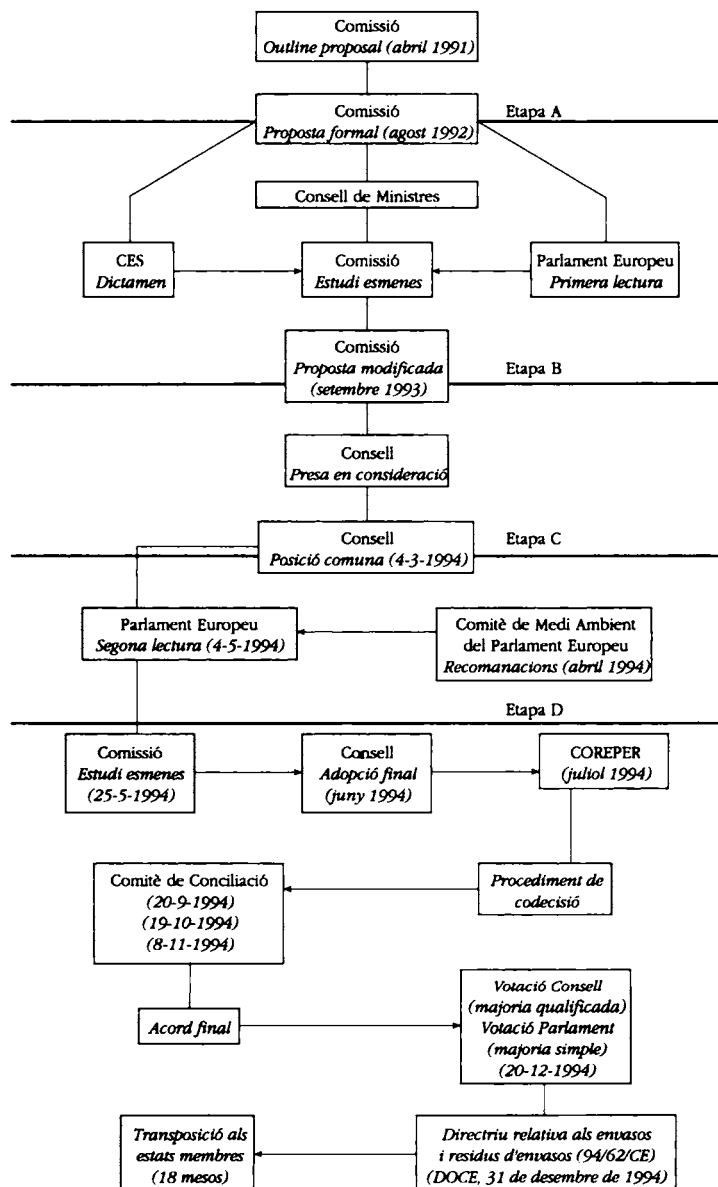
301. Aquest procediment de decisió va ser incorporat a partir del Tractat de Maastricht i regulat en el seu article 189b. La regulació dels residus d'envasos, en combinar aspectes relatius al mercat interior i a problemes mediambientals, pot acollir-se a aquest procediment.

3.1.4. DE LA POSICIÓ COMUNA DEL CONSELL EUROPEU (MARÇ 1994) A L'APROVACIÓ DE LA DIRECTRIU (DESEMBRE 1994)

En un termini de sis setmanes el Comitè de Conciliació ha d'arribar a un acord final (projecte comú), llavors el Parlament i el Consell disposen respectivament d'un termini de sis setmanes per a aprovar el text, conforme al projecte comú, amb la majoria dels membres del Parlament i la majoria qualificada del Consell.

A través d'aquests esquemes hem pogut observar la complexitat del procés d'aprovació, la qual cosa ja posa de manifest el conflicte d'interessos que intenta regular la Directriu. El recurs al procediment de codecisió manifesta la doble di-



ESQUEMA 7. *Aprovació de la Directriu 94/62/CE*

Font: Elaboració pròpia. Dades ANAIP, 1994.

menació del problema a regular: una dimensió econòmica (integració en el mercat únic) i ecològica (reducció de l'impacte mediambiental dels REE).

3.2. ELS PROCESSOS DE NEGOCIACIÓ EN LA DIRECTRIU 94/62/CE

L'estudi dels processos de negociació anirà precedit d'una presentació dels condicionaments generals, interns i externs a les institucions comunitàries, presents en el moment en què la Comissió va iniciar el procés legislatiu.

3.2.1. CONDICIONAMENTS INTRACOMUNITARIS I EXTRACOMUNITARIS

Abans d'analitzar el procés d'elaboració de la Directriu considerem convenient presentar, esquemàticament, els condicionaments interns (canvis en les institucions comunitàries i normativa existent) a les institucions comunitàries i externs (normativa dels estats membres, interessos sectorials i territorials identificables) en relació amb el medi ambient i, més concretament, amb el problema dels RSU. Tant en un cas com en l'altre, per no repetir el que s'ha dit fins ara, només indicarem els elements que tant implícitament com explícitament han estat retinuts durant les negociacions.

3.2.1.1. *Els condicionaments intracomunitaris*

Pel que fa a la predisposició general respecte als temes mediambientals,³⁰² creiem que és suficientment il·lustrativa l'opinió que l'any 1991 expressava la Comissió en un dels seus informes:³⁰³

Under the Single Act, the EC has taken on the task of preserving and protecting a sound environment and improving its quality, safeguarding human health, and ensuring the prudent and rational use of natural resources. It intervenes where these objectives can be better achieved at Community level than by Member States acting individually. The basic principle is to prevent and remedy environmental damage.

Tanmateix, aquests propòsits podien entrar en conflicte amb la nova situa-

302. En aquest sentit, cal referir-se també al que ja hem dit en el primer capítol sobre el conflicte provocat per la normativa danesa i la resposta de les institucions comunitàries.

303. EC Commission (1991), *The European Community 1992 and Beyond*, Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.

ció socioeconòmica de la CE —provocada per la recent incorporació de Grècia (1981), l'Estat espanyol i Portugal (1986)— i els seus efectes sobre la consecució immediata d'un mercat únic europeu (desembre de 1992).

En absència de canvis en les polítiques industrials i tecnològiques, era previsible un *trade off* entre la consecució del mercat únic —sota les condicions descrites— i la consecució d'una política mediambiental preventiva i eficaç, tal com expressava la Comissió el 1991. En aquest sentit, la Comissió, el 1989, ja publicava un informe titulat «The environment and the Internal Market» en el qual s'afirmava que *la creació d'un mercat únic, de la mateixa manera que la necessitat de desvincular creixement econòmic i degradació mediambiental, requeria una revisió profunda de la política mediambiental tant en l'àmbit comunitari com en l'àmbit estatal* (Hildebrand, 1993, p. 30). Aquesta apreciació posa de manifest les possibles contradiccions entre els dos fenòmens que aquí volem destacar:

1. La voluntat d'iniciar una etapa de política mediambiental més rigorosa, sobre la base legal que ofereix la inclusió, a través de l'Acta Única Europea, del títol VII (Medi ambient) en el Tractat de la CEE.
2. La carrera per acomplir els terminis en la consecució del mercat únic (article 8a del tractat) el 31 de desembre de 1992 exigeix una harmonització de les normatives estatals, incloses les mediambientals.³⁰⁴

Tindrem l'ocasió de veure en aquest apartat que durant l'elaboració de la Directriu ha estat sempre present una tensió entre les exigències mediambientals i els requisits d'una àrea de lliure comerç configurada pel mercat únic. Els actors, segons llurs interessos, faran prevaler un aspecte o altre durant les negociacions.

En definitiva, com assenyala Hildebrand (1993), l'Acta Única de 1987 afecta la política mediambiental en dos aspectes:

- des d'un punt de vista procedimental, l'Acta Única Europea introdueix l'aprovació per majoria qualificada en el Consell i el procediment de co-decisió és incorporat pel Tractat de Maastricht (article 189a);
- des d'un punt de vista substantiu, l'Acta Única Europea prioritza la consecució del mercat interior però proveeix, amb la inclusió del títol VII en

304. L'Acta Única introdueix els articles 100a i 100b, relatius a l'harmonització de les normatives estatals. Malgrat la possibilitat que ofereix l'article 100a(4) d'aplicar polítiques mediambientals estatals particularment exigents, les mesures d'harmonització introduïdes per l'Acta Única amb la finalitat d'assolir el mercat únic tenen un impacte evident en les polítiques mediambientals en la mesura que les disposicions en matèria mediambiental que puguin afectar el funcionament del mercat interior hauran de decidir-se en l'àmbit comunitari.

el Tractat, una base legal sòlida per a una política mediambiental comunitària més rigorosa.

Pel que fa a la normativa comunitària existent en matèria de RSU, només recordarem el precedent de la Directriu 85/339, relativa als envasos per a aliments líquids. Aquesta qüestió serà ampliada quan abordem la primera fase de decisió de la Directriu.

3.2.1.2. *Els condicionaments extracomunitaris*

Com ja hem anunciat, només indicarem de forma esquemàtica i recordatòria quins eren, en el moment de plantejar-se la nova directriu, els condicionaments externs a les institucions comunitàries; els enumerem per ordre, segons la importància que els atribuïm (basant-nos en els pressupòsits que ja hem assumit al llarg de la recerca):

1. El constant increment del volum de RSU provocat, en gran part degut a la creixent fracció atribuïble als residus d'envasos i embalatges present en les deixalles domèstiques. Aquest fet, com ja hem vist, complica cada vegada més la tasca, tradicionalment encomanada a l'administració local, d'eliminar els RSU i alerta sobre la possibilitat, a mitjà o llarg termini, que es produeixi el que s'ha anomenat infart per les deixalles.
2. L'existència de models estatals de gestió de residus d'envasos i embalatges força heterogenis. Així, per exemple, en les taxes de recuperació les diferències són notables:
 - a) a Itàlia els objectius es fixen a reciclar el 50 % del vidre i de les llaunes i el 40 % de les botelles de plàstic;
 - b) al Regne Unit el Govern anuncia el propòsit de reciclar i/o compostar el 25 % de les deixalles domèstiques;
 - c) a Flandes un acord voluntari fixa la taxa de recuperació de les deixalles domèstiques en un 28 %;
 - d) A Brussel·les i Valònia un altre acord fixa les taxes de reciclatge següents: 80 % per als metalls, 75 % per al vidre, 30 % per als plàstics i 25 % per al paper.

Pel que fa a les modalitats de valorització, mentre que a França el Decret Lalonde equipara el reciclatge i la incineració (amb recuperació d'energia) a Dinamarca el Dutch Covenant limita la incineració a un 30 % i a Alemanya l'Ordenança Toepfer la prohibeix. També són notables les diferències respecte de la responsabilitat dels agents econòmics: a França són els ajuntaments els responsables d'eliminar els residus i a Alemanya ho són els empre-

saris. El finançament (internalització de costos) també varia d'un model a un altre: a França, Eco-emballages ha d'aportar als ajuntaments els recursos necessaris per a finançar el sobrecost de la recollida selectiva; i a Alemanya, els agents econòmics financen la totalitat del nou sistema de gestió.

L'heterogeneïtat d'aquests models de gestió ha estat fortament criticada pels industrials adduint que comportava obstacles al lliure comerç i, per tant, a la consecució d'un mercat interior únic. Aquestes crítiques s'han anat convertint en una veritable tasca de *lobbying* adreçada als diferents nivells territorials de l'administració, en la mesura que els interessos industrials s'han anat organitzant, com ja hem vist.

3. La possibilitat de valoritzar els residus d'envasos i embalatges per tal d'evitar el malbaratament de recursos, tenint en compte que el sector dels envasos i embalatges ha estat un dels sectors econòmics que més ha crescut en els darrers anys.

A continuació abordem el procés d'elaboració de la Directriu.

3.2.2. LES NEGOCIACIONS: MÉS ENLLÀ DEL DILEMA «ECOLOGIA *VERSUS* ECONOMIA», COM RESOLDRE UN CONFLICTE INTERSECTORIAL I ALHORA INTERTERRITORIAL?

En aquest apartat s'estudiarà de quina manera les pressions territorials i/o sectorials han influït sobre els processos de decisió i els continguts de la Directriu, tenint en compte les condicions generals de partida. Per raons de claredat expositiva seguirem el procés cronològicament. Tanmateix, volem advertir que si bé aquesta periodificació pot fer més clara l'exposició, també pot induir a errors d'interpretació a l'hora de valorar les accions dels actors.

3.2.2.1. *Primera fase: de l'esborrany de proposta de la Comissió (abril 1991) a la primera proposta (agost 1992)*

La Direcció General XI, en comprovar que la Directriu 85/339 sobre envasos d'aliments líquids havia estat totalment insuficient i que, en conseqüència, havia provocat la proliferació de diferents models estatals de gestió de residus d'envasos (en general), es planteja la necessitat de regular la gestió dels residus d'envasos i embalatges, de forma global i en l'àmbit comunitari.

Per a aquest propòsit s'oferien diferents alternatives:

- a) estendre els objectius i l'àmbit d'aplicació de la Directriu 85/339, modificant-ne els seus continguts;

- b) elaborar una nova directriu sobre envasos i residus d'envasos (en general), seguint el llarg camí legislatiu que això suposa;
- c) fixar per part de la Comissió uns objectius (taxes de recuperació i reciclatge dels residus d'envasos, nivells de minimització en la producció de residus d'envasos, etc.) però deixar que siguin les administracions estatals les que arribin a acords voluntaris amb els sectors econòmics involucrats.

La Direcció General XI opta finalment per la segona possibilitat per tal d'«assegurar una elevada protecció del medi ambient i el grau necessari d'harmonització de les polítiques estatals» (Direcció General XI-A4, 21-2-1992, *Final Draft*).

Pel que fa a les fonts d'inspiració, tal com temien els grups empresarials, la Comissió considera, inicialment, la idea de prendre el sistema alemany, amb la seva ordenança (*Verpackungsverordnung*) i model de gestió que l'acompanya (Dual System Deutschland), com a model de referència.

Pel que fa al conflicte d'interessos inherent a la regulació dels residus d'envasos i embalatges podem distingir les dimensions següents:

1. Una dimensió socioeconòmica que enfronta els països «rics» del nord d'Europa amb els països «pobres» del sud. Donada la representació dels estats en el Consell, aquest *cleavage* pot crear problemes a l'hora d'aprovar per majoria qualificada la Directriu.³⁰⁵
2. Una dimensió tecnològica, aparentment neutral i despolititzada però que amaga un conflicte d'interessos entre els diferents sectors econòmics afectats. En aquest sentit són especialment interessants les relacions que s'estableixen entre els sectors econòmics, els experts i els grups ecologistes per promoure entre l'opinió pública (consumidors) uns interessos (diferents tipus de materials, de modalitats d'envàs i de sistemes de valorització)³⁰⁶ concrets i perfectament identificables.

305. En el període en què s'elabora la Directriu, la composició del Consell era la següent:

- Alemanya, França, Itàlia, Regne Unit: 10 vots
- Estat espanyol: 8 vots
- Bèlgica, Grècia, Holanda i Portugal: 5 vots
- Dinamarca i Irlanda: 3 vots
- Luxemburg: 2 vots

La majoria qualificada —necessària per a aprovar una directriu— s'aconsegueix amb 54/76 vots. Veurem que en una ocasió Bèlgica decantarà a favor del nord alguna de les fases de decisió.

306. Pel que fa als sistemes de valorització cal recordar el conflicte entre els partidaris de la incineració amb recuperació d'energia i els que s'hi oposen. Aquest conflicte oposa estats aparentment aliats en la gestió dels residus d'envasos (Alemanya i Dinamarca).

3. Finalment, una dimensió més genuïnament política derivada de la necessitat d'harmonitzar les polítiques dels estats membres amb els problemes de sobirania i de legitimitat que això comporta; aquest conflicte també té, evidentment, una vessant socioeconòmica.

En conseqüència, ja en la fase preliminar d'elaboració de la Directriu era previsible un conflicte d'interessos intersectorial i interterritorial. Aquesta constatació farà que la Comissió consideri més apropiat iniciar el procés d'elaboració per la via harmonitzadora que estableix l'article 100a; aquesta decisió serà objectada pels grups ecologistes, que consideraran més adequada la via de l'article 130s.

Tanmateix, el primer esborrany de directriu s'inspirarà bàsicament en el model alemany, sobretot pel que fa al nivell d'exigència en les taxes de recollida i de recuperació i en les modalitats de valorització (es prioritza el reciclatge). La primera proposta de la Comissió recollirà un nivell d'exigència, en termes mediamambientals, similar al model alemany i per tant crearà una divisió bastant definida nord-sud.

3.2.2.2. *Segona fase: de la primera proposta de la Comissió (agost 1992) a la posició comuna del Consell (març 1994)*

Aquest esborrany posarà en alerta els sectors industrials, que es mobilitzaran a través d'associacions ja existents (Bureau International de la Récupération,³⁰⁷ Packaging Chain Forum i ERRa) o de nova creació (EUROPEN, Organització Europea de l'Envàs, l'Embalatge i el Medi Ambient).

Les crítiques d'aquestes associacions intersectorials i multinacionals tindran un denominador comú: la manca de realisme dels objectius quantitatius de l'esborrany. Per a argumentar aquestes crítiques, faran referència a la incapacitat del sistema dual alemany de recuperar, només a través del reciclatge, les quantitats de residus recollides i classificades.

EUROPEN, en concret, demanarà revisar les taxes de recuperació (la Direc-

307. El BIR (Bureau International de la Récupération) va ser creat el 1948, sense ànim de lucre, i té la seva seu a Brussel·les. Es tracta formalment d'una federació internacional de les indústries dedicades a la recuperació i reciclatge de ferralla, metalls no fèrrics, paper, residus tèxtils i plàstics (més de cinc-cents). La seva missió més important és crear un mercat internacional de subproductes. Els seus contactes amb la Comissió Europea, el PNUMA (Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient) i l'OCDE són continuats. El BIR és un dels actors més bel·ligerants per aconseguir que els subproductes (materials recuperats) esdevinguin una mercaderia qualsevol i se sotmetin a les mateixes condicions de lliure circulació.

triu fixava la retirada del flux dels RSU d'un 90 % dels REE, en un termini de deu anys després d'aprovar-se la Directriu) i aconsellarà una taxa del 40 % (en un termini de cinc anys) i, sobretot, flexibilitzar les modalitats de valorització (evitar una jerarquització de les opcions).

Pel que fa al BIR, aquest tindrà un paper important en la creació d'un comitè consultiu de la Comissió Europea que inclou la representació de la indústria de la recuperació i del reciclatge. En aquest comitè el BIR intentarà modificar les definicions de *residu* (en la seva òptica d'assimilar-lo a una mercaderia qualsevol); en aquest sentit proposarà que *residu* només inclogui els materials que no tinguin cap valor i per tant no puguin ser revaloritzables i s'hagin d'eliminar (cremar o abocar). El BIR no aconseguirà plenament aquest objectiu però sí que determinarà els continguts del concepte de valorització, que com ja hem vist és una peça angular (per a oferir una alternativa a la reutilització) en els models de gestió dels REE.

Pel que fa a les pressions sectorials destacarem l'actuació del poderós sector dels plàstics, amenaçat per una opinió pública desfavorable, sobretot en països com Alemanya, Dinamarca i Holanda. La seva cúpula europea (APME, Association of Plastics Manufacturers in Europe) treballarà en contacte amb la federació europea del sector químic (CEFIC) i amb d'altres associacions com el Packaging Chain Forum (vegeu l'apèndix).

La seva operativitat es canalitzarà (a efectes d'incrementar la seva legitimitat) a través d'una associació creada *ad hoc* dedicada als temes mediambientals: el PWMI (European Centre for Plastics in the Environment).³⁰⁸ Aquesta associació exercirà una important tasca de *lobbying*. La seva estratègia consistirà a mantenir contactes amb les associacions sectorials del plàstic d'àmbit estatal (SMP a França, ANAIP a l'Estat espanyol, VKE a Alemanya, etc.) per tal de coordinar les accions a escala europea i, al mateix temps, tenir contactes amb grups d'interessos diferents (Bureau Européen des Unions de Consommateurs, European Environmental Bureau), per tal d'anticipar-se a reaccions adverses i imprevistes.

En aquest darrer aspecte són significatives les paraules expressades pel president d'APME en la memòria d'aquesta associació l'any 1992:

It is a fitting tribute to the work of PWMI, that during 1992 [fase d'elaboració de la Directriu que estem tractant], it was added to the European Parliament's Register, which provides a shortlist of candidates for special and restricted call tender.

308. El PWMI es constitueix a Brussel·les el 1990 amb la intenció de fomentar la idea que els plàstics també són reciclables. Aquesta associació afirma representar, a través d'APME, el 90 % de la producció de plàstics a Europa.

Un dels propòsits més importants d'aquest sector era aconseguir una harmonització de les PVREE derivades de la Directriu per evitar obstacles a la lliure circulació de les mercaderies. Un exemple d'iniciativa legitimadora d'aquest propòsit és la creació d'una botella estandarditzada a escala europea (memòria d'APME, 1992):

[...] the announcement of a Pan-European bottle recycling scheme is a clear demonstration of the industry's commitment to tackling the issues in a responsible and concerted way. It fits perfectly our stated goal of working towards the most environmentally and economically beneficial integration of all waste management solutions within a harmonical European legislative framework.

Totes aquestes accions intersectorials i sectorials varen aconseguir modificar els continguts de l'esborrany inicial de la Comissió Europea. En aquest sentit recollim ja l'opinió de la cúpula sectorial dels plàstics a l'Estat espanyol, ANAIP (vegeu l'esquema 8 de l'apèndix), que ha difós als seus membres la posició i les accions del sector a escala europea.

Segons ANAIP, en alguns moments les accions iniciades pel sector dels plàstics han estat molt importants tant en l'àmbit estatal (a través de les cúpules estatals, per exemple ANAIP a l'Estat espanyol) com en l'àmbit de les confederacions europees (APME, EuPC). ANAIP afirma que en alguns moments els interessos del sector dels plàstics, i més concretament dels productors de PVC, han estat seriosament amenaçats. En la memòria anual d'aquesta associació (1994) aquesta amenaça s'explica en els següents termes:

Al iniciarse 1994, se disponía de un texto adoptado por el Consejo Europeo de Medio Ambiente, publicado en marzo, que recogía la filosofía que la industria afectada, en su conjunto, perseguía desde tiempo atrás:

1. Necesidad de armonizar, a nivel europeo, las disparidades nacionales legislativas existentes (casos de Alemania, Austria, Suiza, etc.) en el campo de los envases y residuos de envases, y así evitar impedimentos a la libre circulación de productos a la Unión Europea.
2. Minimización del impacto medioambiental de los residuos de envases, mediante la implantación de objetivos, a largo plazo, de recuperación de los residuos de envases, entendida esta recuperación, tanto desde el punto de vista del reciclado material como interpretada como una valorización energética.
3. Potenciación de la industria de reciclado de plásticos, como herramienta para alcanzar los siguientes objetivos:

<i>Objetivos de</i>	<i>Como mínimo</i>	<i>Para el año</i>
• Valorización	50 %, en peso, del total de residuos en envases generados	2001 (2005)*
• Reciclaje (para el conjunto de envases)	25 %, en peso, del total de residuos de envases generados	2001 (2005)*
• Reciclaje (para cada material)	15 %, en peso, de cada material constituyente del caudal de residuos de envases	2001 (2005)*
* Año de ejecución aplicable a Grecia, Irlanda y Portugal		

[Font: Memòria anual d'ANAIP (1994).]

Sembla, per tant, que les accions iniciades per les associacions empresarials i els grups industrials del plàstic havien aconseguit consolidar llurs posicions inicials fins al març del 1994. Aquestes posicions es poden resumir de la manera següent:

- a) No supeditar les qüestions de lliure comerç a exigències mediambientals (reflectit en l'apartat [1]).
- b) Admetre la incineració amb recuperació energètica com a modalitat de valorització, per no perjudicar la indústria del plàstic, amb tecnologies de reciclatge mecànic incipients (reflectit en l'apartat [2] i complementat en el [3]).
- c) Silenciar la qüestió del PVC, que havia estat plantejada pels grups ecologistes i que tenia el suport de Dinamarca,³⁰⁹ Alemanya i Holanda.

L'informe d'ANAIP és força explícit: «El texto, en términos generales, satisfacía —en opinión de los responsables de ANAIP— los intereses del sector de los plásticos.» En efecte, la pressió exercida pels industrials, sense fissures en aquesta primera etapa, permetrà redefinir els continguts de la proposta inicial. El text de la posició comuna s'interpreta generalment com una versió aigualida de la proposta inicial i es considera que els industrials i els comerciants han estat els vencedors a l'hora d'influir sobre els continguts. Els continguts del text es consideren més propers a la filosofia del model de gestió francès que de l'alemany. Significativament, la Confederació de la Indústria Danesa (DI) anomena el text de la posició comuna del Consell «una etapa en la bona direcció». També expressen

309. Dinamarca, junt amb d'altres països escandinaus, va decidir el 1990 preparar un programa que contemplava l'eliminació progressiva de l'ús del PVC i d'altres materials tòxics en la fabricació dels envasos i embalatges.

la seva satisfacció la indústria de l'envàs (Emballageindustrien) i del plàstic (Plas-tindustrien) (*Ugemagasinet Industrien*, núm. 4 [gener 1994]).

Aquestes observacions de la indústria danesa ens porten a pensar que, si més no en aquesta primera etapa en l'elaboració de la Directriu, no s'havien produït instrumentalitzacions remarcables de l'ambigua contradicció entre interessos econòmics i ecològics. Dit en d'altres paraules, que la indústria, en termes generals, no utilitza els arguments ecològics (i els seus defensors) com a aliats per a defensar uns interessos concrets (situació que s'acabarà produint en el famós debat sobre l'ús de PVC).

Aquest primer escenari no es contradiu amb les manifestacions dels grups ecologistes. Així, la senyora Susan Leubuscher (de l'oficina europea de Greenpeace) declarava que la Directriu no incorporava cap propòsit educatiu per als consumidors i que demostrava una manca absoluta d'ambició en termes mediambientals:

[...] it is simply a catastrophe! [...] It is an admission of failure on the part of EU that they do not really want to try to impose binding obligations for reduction in the increasing amount of waste.

[*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 13 de desembre de 1993.]

Aquestes observacions contrastaven amb les declaracions del portaveu del comissari de Medi Ambient (Ioannis Paleokrassas), el senyor Bruno Julien:

We want to have high standards in all EU. But such standards should be laid down on the basis of a reasonable estimation of the situation in the individual countries. It would be great mistake to aim at targets which most countries could not fulfill anyway.

[*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 13 de desembre de 1993.]

En definitiva, l'estratègia encoberta de rebaixar les exigències del model alemany a través de la voluntat harmonitzadora, seguint les tesis del *lobby* ERRA, sembla afirmar-se en aquesta primera etapa que culmina amb la posició comuna del Consell Europeu. Tanmateix, aquesta situació començarà a variar a partir del març de 1994.

3.2.2.3. *Tercera fase: de la posició comuna del Consell (març 1994) a l'aprovació de la Directriu (desembre 1994)*

La contraofensiva ecologista no es farà esperar gaire. L'1 de març de 1994 la Societat Danesa per a la Conservació de la Natura (Danmarks Naturfredningsfo-

rening) envia un fax al primer ministre danès, Nyrup Rasmunssen, on expressa una «profunda preocupació» per les informacions que han rebut de l'European Environmental Bureau (EEB) respecte del curs que pren l'elaboració de la Directriu. Segons aquestes informacions, el Consell havia decidit posar la Directriu en la seva agenda com una qüestió de tipus A (a trametre al Parlament Europeu sense discussió prèvia) per al dia 4 de març. Això suposava comunicar al Parlament Europeu la posició comuna en un termini molt curt, insuficient, segons els ecologistes, per a mobilitzar els parlamentaris europeus per tal d'aconseguir un quòrum necessari per a esmenar la Directriu. Segons els ecologistes, calia pressionar el Consell perquè incorporés la Directriu en l'agenda com una qüestió de tipus B. El fax informava el primer ministre danès que l'EEB (European Environment Bureau) ja havia informat el Govern alemany sobre aquesta qüestió i que aquest havia vist amb simpatia la proposta dels ecologistes (Bregnsbo, 1994).

Aquestes accions dels grups ecologistes tindran efectivament un impacte clar en el transcurs de l'elaboració de la Directriu tal com recullen les observacions del butlletí d'ANAIP: «Ahora bien, en el siguiente paso obligado de toda Directiva —segunda lectura del Parlamento Europeo— el camino de esta empezó a complicar-se» (vegeu l'esquema 7: «Aprovació de la Directriu 94/62/CE»).

En efecte, el Comitè de Medi Ambient del Parlament Europeu farà unes recomanacions importants que afecten clarament els interessos dels productors de matèries primeres i d'envasos més difícils de reutilitzar o de reciclar. Aquestes recomanacions fan referència a:

- la prioritització de la reducció en l'origen com a objectiu de prevenció;
- la prioritització de la reutilització i el reciclatge com a formes de reaprofitament, i això suposa establir sistemes que garanteixin el retorn dels envasos usats;
- la necessitat d'aplicar anàlisis del cicle de vida (ACV) als envasos per determinar un ordre de preferència entre els envasos retornables, reciclables i reaprofitables;
- la necessitat d'assegurar la classificació i separació dels materials en la recollida per assegurar-ne llur recuperació i reciclatge;
- la necessitat d'augmentar els objectius de reciclatge i valorització;
- la limitació en la composició dels envasos de metalls nocius i d'altres substàncies tòxiques;
- la limitació progressiva en l'ús, en els envasos, de materials halogenats (PVC i altres).

Aquestes recomanacions havien de ser adoptades pel plenari del Parlament Europeu i podien afectar molt directament la indústria del plàstic. Sembla, per tant, que els grups ecologistes havien aconseguit, efectivament, mobilitzar llurs

aliats al Parlament Europeu. Per aquesta raó, l'abril del 1994 el sector dels plàstics es torna a mobilitzar:

ANAIP, enterada del contenido de las Enmiendas propugnadas, algunas de las cuales eran claramente discriminatorias para los plásticos, puso en marcha nuevamente sus acciones. Además de contactar con los ministerios correspondientes en España, efectuó diversas visitas personales en Bruselas y remitió numerosos escritos a los miembros españoles del Parlamento Europeo, manifestando la postura del sector nacional de plásticos, en apoyo claro a la postura común de Consejo, de marzo de 1994, con el objetivo de evitar la adopción de determinadas enmiendas en la plenaria del P.E. [...].

Aquestes accions es varen combinar amb les accions de les confederacions europees del sector (APME i EuPC). Segons ANAIP,

todas estas acciones consiguieron frenar las propuestas planteadas y el Parlamento, en mayo, aceptó sólo algunas de ellas, que no ponían en peligro los intereses de los plásticos.³¹⁰

Tanmateix, el juny de 1994, al Consell Europeu, Bèlgica s'oposarà a una esmena del Parlament que fa referència als instruments econòmics, és a dir, a la possibilitat que l'Administració incentivi econòmicament —a través de mesures a determinar— el reciclatge i la reutilització dels envasos. Aquesta oposició s'explica pel fet que Bèlgica és l'únic país de la Unió Europea que volia aplicar una veritable política fiscal —la famosa *ecotaxa*— per a la gestió dels RSU. Aquesta política, en basar-se en el principi del contaminador pagador, és contrària també per principi a la política incentivadora (a través de les PVREE). A l'oposició de Bèlgica s'afegiran de seguida Holanda, Dinamarca i Alemanya, i es trencarà per tant el consens necessari per a aprovar la Directriu.

310. Aquesta observació mostra la feblesa del Parlament respecte del Consell: de totes les recomanacions del Comitè de Medi Ambient, finalment només acceptarà les que s'allunyen menys de la posició comuna del Consell. Si no hagués existit l'oposició de Bèlgica, Dinamarca, Holanda i Alemanya en el Consell, aquest segurament hauria adoptat la versió de la Directiva de la posició comuna del Consell, de març 1994. Això posa en evidència que les discrepàncies sorgides en el Consell a partir del juny de 1994 —que contrasten amb la posició comuna assolida tres mesos abans— recullen un conflicte d'interessos que s'havia reservat al Parlament però que aquest, per manca de voluntat o de capacitat, no havia assumit. A la feblesa del Parlament s'afegeix, com a factor explicatiu de la inesperada manca de consens en el Consell, el caràcter fortament territorial dels conflictes d'interessos —que es deriva de les implicacions que té la gestió dels REE sobre la lliure circulació de mercaderies. Totes aquestes observacions apunten cap a una manca de definició en la posició dels partits polítics en matèria de gestió dels RSU.

Cal recordar que a Dinamarca el Govern aplica una política en la matèria que restringeix la lliure circulació d'envasos de llauna o d'aquells que puguin ser reutilitzats, basant-se en les normatives que ja hem estudiat en el primer capítol (Ordre ministerial sobre begudes gasificades no alcohòliques i contenidors de cervesa [397/81] i Acta sobre reciclatge i reducció de residus [532/84]). Aquestes normatives entraven en conflicte amb la posició comuna del Consell, que exigia que es garantís que no hi hauria un tractament discriminatori per als productes importats i per tant que no es creessin obstacles a la lliure circulació de mercaderies. La segona lectura de la Directriu introdueix algunes modificacions a aquesta posició (considerant 18, en la versió actual): a l'advertència que els sistemes de gestió han d'evitar la distorsió del mercat i la limitació de la lliure circulació s'afegeix la precisió que aquests sistemes han d'assegurar, al màxim, el retorn dels envasos (tal com disposa la normativa danesa).

Pel que fa a Holanda i Alemanya, cal recordar que els objectius fixats per aquests països pel que fa a recuperació i reciclatge de residus d'envasos són molt més exigents que els que fixa la Directriu.

En no arribar-se a cap consens, el Consell decideix recórrer al Comitè de Representants Permanents. El COREPER acorda emprar la via de la codecisió per desbloquejar la situació.³¹¹ Aplicant el procediment de codecisió es crea un Comitè de Conciliació format per representants del Consell i del Parlament, arbitrats per la posició teòricament neutral de la Comissió.

El Comitè de Conciliació va celebrar la seva primera reunió el 20 setembre de 1994.

Segons ANAIP, en aquesta primera reunió

los representantes del P.E. pretendían aprovechar las circunstancias de la conciliación para resucitar «viejas» enmiendas, que, en su día, no habían sido aceptadas, ni siquiera por mayoría, en su propia Sesión Plenaria de mayo.

[Butlletí d'ANAIP, 1 a 10 de desembre de 1994.]

Tanmateix, les esmenes que es varen posar sobre la taula eren les mateixes que va formular el Comitè de Medi Ambient en la segona lectura i es referien, com ja hem vist, a:

- a) introduir una jerarquització en les opcions de gestió;
- b) introduir un requisit general per promoure la reducció del envasos;
- c) delegar la responsabilitat de la disposició del rebuig (eliminació) dels

311. La inhibició del Parlament amb el consegüent trasllat del conflicte al Consell feia previsible l'adopció del procediment més complex de decisió comunitària, el de la codecisió.

residus d'envasos als industrials, aplicant el principi de «qui contamina, paga»;

- d) augmentar el reciclatge per a cada material (passar del 15 % al 25 %);
- e) arribar a la limitació progressiva de l'ús, en els envasos, de compostos halogenats (PVC i derivats).

No és estrany que ANAIP percebés aquestes esmenes com una amenaça per als industrials ja que afectaven molt concretament els interessos del sector dels plàstics:

ANAIP, conociendo de antemano mediante sus contactos en Bruselas, cuál podía ser la postura del Parlamento en esta primera reunión, consideró imprescindible actuar con urgencia: averiguó qué españoles se iban a sentar en la «mesa de conciliación», seleccionó a algunos de ellos y les tramitó la información necesaria.
[Butlletí d'ANAIP, 1 a 10 de desembre de 1994.]

Segons els industrials espanyols del plàstic el resultat d'aquesta primera reunió va deixar clar que el Consell no estava disposat a acceptar el plantejament del Parlament. Tanmateix, varen ser necessàries una segona i una tercera reunió.

Pel que fa a la segona reunió, celebrada el 19 d'octubre, el contingut es va limitar exclusivament a l'article relatiu als instruments econòmics, i a algunes altres qüestions formals que no afectaven gaire el contingut de la Directriu. En aquest sentit, semblava consolidar-se la posició comuna, assolida pel Consell el març del 1994 i trencada per Bèlgica amb la seva oposició als «instruments econòmics»³¹² que proposava la Directriu.

El 8 de novembre se celebra la darrera reunió del Comitè de Conciliació, dedicada ja exclusivament a qüestions formals. Finalment, la Directriu és aprovada el 20 de desembre de 1994 pel Consell i pel Parlament europeus; la primera directriu on, per raons de procediment legislatiu (codecisió), figura en el títol l'expressió «Directriu del Parlament i del Consell».

3.3. CONSIDERACIONS FINALS SOBRE AQUEST TERCER ESCENARI

L'aprovació de la Directriu suposava per als empresaris afectats per la gestió dels REE, especialment per als grups multinacionals amb quotes de mercat eleva-

312. Recordem que Bèlgica havia plantejat la gestió del residus mitjançant l'aplicació d'ecotaxes, aplicant, en conseqüència, molt més estrictament el principi del contaminador pagador. Aquest principi quedava desdibuixat en el marc d'una política d'incentius econòmics, tal com plantejaven alguns països representats al Consell.

des a tot Europa, la possibilitat de fixar un model de gestió harmònic que evités els particularismes del nord i els obstacles al lliure comerç de llurs productes.

Hem vist que en una primera etapa de l'elaboració de la Directriu (fins a la posició comuna del Consell) els empresaris aconsegueixen establir unes bases per a fer possible una intermediació d'interessos en els termes previstos per les grans multinacionals i llurs organitzacions representatives, ja que la filosofia de la Directriu no s'apartava gaire de la del model francès de gestió dels REE.

Aquesta situació s'altera al llarg del procés de negociació per la pressió dels grups ecologistes al Parlament Europeu, però sobretot per la dissensió en el Consell Europeu respecte dels instruments econòmics a introduir en la Directriu, la qual cosa posa de manifest una dimensió nord-sud en el problema d'internalitzar els costos mediambientals.

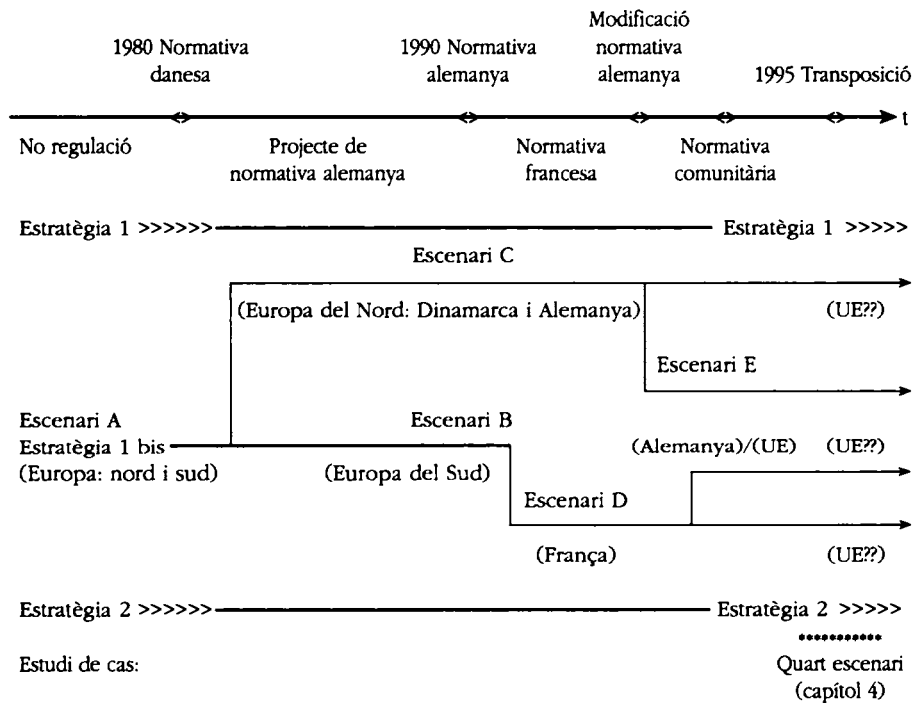
Finalment, la pressió exercida per alguns sectors econòmics especialment afectats, com el dels plàstics, en el Comitè de Conciliació, permetrà que la Directriu obviï l'establiment d'una jerarquia en les modalitats de valorització i no mencionï cap disposició contra el PVC. Tanmateix, la Directriu, a diferència del Decret Lalonde, fixarà uns objectius a assolir en matèria de recuperació i reciclatge segons els materials.

No ens ha d'estranyar que pel que fa als continguts la Directriu 94/62/CE hagi donat com a resultat un model de gestió que s'inspira en un compromís entre la denominada estratègia 1 i la denominada estratègia 2, ja que aquesta directriu reflecteix les tensions nord-sud entre contextos de responsabilitat pública i privada força diferents.

Així, l'aprovació de la Directriu, pretesament reclamada per alguns sectors empresarials —en creure que permetria deixar les coses ben lligades en termes d'impacte sectorial i de possibilitat d'intermediar interessos amb l'administració—, no permetrà posar punt i final a una acció empresarial que es remunta, com ja hem vist, a l'any 1989. I de tal manera és així, que el procés de transposició de la Directriu significarà una nova oportunitat i un nou escenari per a un darrer i inesperat *tour de force* dels empresaris, o millor dit, de l'organització multinacional de llurs interessos, qüestió que es veurà en el proper i darrer capítol, en tractar de la transposició de la Directriu a l'Estat espanyol.

4. QUART ESCENARI EN LA INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS. LA TRANSPOSICIÓ DE LA DIRECTRIU 94/62/CE AL CAS ESPANYOL

EXTRACTE SINÒPTIC. *Quart escenari en la intermediació d'interessos.*



Llegenda:

- Escenari A = opció estratègica 1 bis, context 1, 1 bis o 2
 Escenari B = opció estratègica 1 bis, context 1 bis
 Escenari C = opció estratègica 1, context 2
 Escenari D = opció estratègica 2, context 1 bis o 2
 Escenari E = combinació estratègies 1 i 2, context 1 bis o 2
 () = àmbit territorial

El procés de transposició (exemplificat amb el cas espanyol) mostra que les bases per a una intermediació d'interessos són encara incertes per als grups empresarials. No hi ha un escenari definit (confrontació d'escenaris D i E, o fins i tot C).

De la mateixa manera que a d'altres estats de la Unió Europea, a l'Estat espanyol els empresaris també presenten, el juliol de 1992, una proposta d'acord voluntari amb les administracions per a implantar PVREE com a pal·liatiu al problema de la gestió del creixent volum de RSU. Aquesta proposta l'adreçarà formalment la Comissió de Medi Ambient de la CEOE a la Secretaria General de l'Estat per al Medi Ambient.

Veurem, però, que a diferència d'Alemanya o França, no es començarà a elaborar formalment un model de gestió dels residus d'envasos pràcticament fins a l'inici del termini per a transposar la Directriu comunitària sobre la matèria. Per tant, a diferència del que va passar a França, on els interessos empresarials es varen organitzar i mobilitzar —com ja hem vist, a través d'una intensa activitat de *lobbying*— per tal de crear un contramodel (respecte de l'alemany) que servís de referent per a la futura Directriu, a l'Estat espanyol, en canvi, els empresaris formularan una proposta basada gairebé exclusivament en el model francès, preveient que la Directriu s'hi inspiraria en gran part, que la seva transposició seria mimètica i que l'aplicació dels seus continguts seria una aplicació de mínims.

En aquest capítol, mostrarem que les expectatives empresarials, si més no les dels sectors més bel·ligerants —com, novament, el dels plàstics— no s'acompliran plenament, pel fet que les bases per a la intermediació d'interessos entre el sector empresarial i l'Administració s'han vist pertorbades per l'entrada en escena de nous actors.³¹³ Aquests nous actors promouran uns interessos difícilment in-

313. Cal precisar que quan diem que no s'acompliran els objectius de l'organització multinacional dels interessos, ho fem respecte de la legislatura socialista. Com veurem, no s'aconsegueix consensuar un text per a la transposició de la Directriu a causa de l'oposició empresarial. Tanmateix, vam poder rebre, en el moment de finalitzar la redacció d'aquest llibre (31 de maig de 1996), un nou avantprojecte de decret llei que recull altra vegada les reivindicacions empresarials.

termediables (i conciliables) en l'estructura d'intermediació inicialment prevista pels empresaris.

Si reprenem el llenguatge «idealitzat» que hem utilitzat per a explicar les estratègies i els escenaris subjacents a les estructures d'intermediació d'interessos, podem afirmar que les expectatives empresarials no s'han acomplert (de moment) ja que no han aconseguit consolidar un escenari tipus D (basat en l'opció estratègica 2 en un context 1 bis que en principi li era favorable).³¹⁴ La pressió d'altres actors, que defensaran l'opció estratègica 1, fins i tot en la seva versió més nòrdica (com si ens trobéssim en el context 2), trencarà el consens que s'havia assolit inicialment entre l'Administració i els empresaris.

Així, veurem com en el procés de transposició de la Directriu —que hauria de formalitzar un model de gestió a l'Estat espanyol i posar les bases per a una intermediació d'interessos entre l'Administració i els agents econòmics— la intervenció del Consell Assessor de Medi Ambient (CAMA), tot i que no influirà substancialment sobre els continguts de la normativa, comportarà la participació i autolegitimació de nous actors.³¹⁵ Des de llavors, els continguts dels esborranys successius d'avantprojecte de llei per a la transposició de la Directiva 94/62/CE s'allunyan cada vegada més de les propostes inicials dels empresaris, com també s'allunyan les possibilitats de tramitar la normativa via decret llei.

L'hermetisme i el secretisme en la discussió del model francès —formalitzat, com a l'Estat espanyol, a través d'un decret llei—, que es justificava públicament per la necessitat de reaccionar ràpidament davant la «irracionalitat» del model alemany i de la imminència de la Directriu, en el cas espanyol, entre d'altres raons, es trenca a causa de la dilació per l'espera de l'aprovació de la Directriu 94/62/CE. Aquesta dilació farà més permeable el procés de negociació, amb el risc que intervinguin (cosa que finalment succeeix) grups que defensen, promouen i representen altres interessos.

Així, el que en principi semblava una estratègia prudent per als empresaris, (*copiar mimèticament* el model francès i esperar la Directriu), es va convertir en un parany en la mesura que la dilació feia cada vegada més permeable a altres sectors socials una problemàtica que només havia d'incumbir inicialment als empresaris i a les administracions.

314. Vegeu el quadre sinòptic de la pàgina 138 i l'apartat que el precedeix.

315. El Consell Assessor de Medi Ambient (CAMA) és un òrgan consultiu del MOPTMA que va ser creat el febrer de 1994 i representa els interessos d'organismes, institucions i ONG. Segons el responsable de l'àrea de Medi Ambient de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de España (representada en el CAMA), aquest òrgan consultiu és el primer que es crea a Europa, ja que si bé en gairebé tots els estats hi ha òrgans assessors, aquests estan formats per experts que en principi no tenen la voluntat de representar uns interessos concrets. En aquest capítol tindrem l'ocasió de mostrar el paper que ha fet el CAMA en el procés de transposició de la Directriu 94/62/CE.

Per a mostrar les variacions que s'han produït en aquest quart³¹⁶ escenari seguirem els passos següents. En primer lloc, presentem la proposta inicial dels empresaris a l'Estat espanyol,³¹⁷ «La propuesta de la industria española para la gestión de los residuos de envases y embalajes contenidos en los RSU», per tal de fer palesa la seva similitud respecte del model francès. En aquesta proposta els empresaris posen les bases per a intermediar uns interessos amb l'Administració a través d'un acord voluntari per a la gestió del problema que s'inspira clarament en el que hem denominat estratègia 2.

A continuació, presentem el dispositiu privat de gestió (ASODECO) que es deriva de l'esmentada «Propuesta de la industria...» i que posa de manifest el caràcter multinacional dels empresaris mobilitzats.

Finalment, abordem el tortuós procés de transposició de la Directriu per tal de veure com es formalitza definitivament el model de gestió dels residus d'envasos a l'Estat espanyol i, per tant, com es concreta l'acord voluntari i la intermediació d'interessos (que ja no sembla poder-se inspirar exclusivament en una opció estratègica 2).³¹⁸

4.1. LA PROPOSTA D'ACORD VOLUNTARI DELS EMPRESARIS A L'ESTAT ESPANYOL³¹⁹

En aquest apartat, posarem en evidència el caràcter imitatiu o residual de la proposta d'acord voluntari per a la gestió dels REE respecte dels models de gestió que hem vist fins ara.

316. L'interrogant respon al fet que per als empresaris l'elaboració de la Directriu pressuposava un darrer escenari per a influir sobre un model favorable a llurs interessos i consolidar-lo; tanmateix l'ambigüitat (en termes d'intermediació d'interessos) del text comunitari obliga l'organització multinacional dels interessos empresarials a fer un darrer *tour de force* en els processos de transposició, que dependran, més del que voldrien, dels escenaris locals (estatals).

317. Si en alguna ocasió parlem d'«empresaris espanyols», ho fem tenint en compte que en el sector de les matèries primeres i de la distribució, sobretot, i en menor mesura en el sector de la fabricació d'envasos i embalatges, predominen les multinacionals amb capital majoritàriament estranger.

318. El període legal per a transposar la Directriu finalitza el juny de 1996. Les al·legacions de la CEOE en resposta a les objeccions del CAMA han tingut com a conseqüència ajornar l'aprovació del Projecte de llei (no de decret llei, com era previst inicialment) per a la propera legislatura.

319. Per a la lectura d'aquest apartat, considerem convenient consultar l'apèndix, en referència a l'organització dels interessos empresarials, no solament per a fer explícites les sigles que hi apareixen, sinó per a entendre els vincles entre les associacions empresarials i comprendre millor les xarxes associatives que es construeixen per a la defensa d'uns interessos econòmics multisectorials.

4.1.1. LA SITUACIÓ DE PARTIDA

Abans d'abordar els continguts de la proposta industrial,³²⁰ presentarem breument quin era l'estat del problema —en termes de responsabilitat pública i privada— a principis dels anys noranta, és a dir, quan s'elabora l'esmentada proposta.

En primer lloc, volem fer constar les experiències pilot de recollida selectiva d'envasos i embalatges que s'havien realitzat a l'Estat espanyol, ja que aquestes serviran per a avalar la proposta industrial. Aquestes experiències de recollida selectiva s'han d'interpretar com una primera fase en la gestió dels REE ja que, com hem vist en el cas alemany o francès, la recollida selectiva dels envasos segons

QUADRE 24. *Experiències pilot de recollida selectiva (fase inicial en la gestió dels REE) a l'Estat espanyol fins al 1992*

<i>Participants a més a més dels ajuntaments</i>	<i>Lloc</i>	<i>Població afectada</i>	<i>Any</i>	<i>Activitat</i>
ANAIP/ANAPE/ANEP	Barcelona	3.000 habitatges	1990	Recollida selectiva: plàstic, vidre, paper
Només Ajuntament	Burgos	Tota la població	1990	Botelles de plàstic
Egmasa, Dow Iber.	Sevilla	Andalusia Occidental	1990	Film de plàstic
ERRA, Creu Roja	Barcelona	12.000 habitatges	1991	Tot tipus de material
ANAIP, ANARPLA, Fundación Española del Plástico	Madrid	2.000 habitatges	1991	Recollida envasos + matèries orgàniques
Fundación Española del Plástico para la Protección del Medio Ambiente	Pamplona	300.000 habitants	1992	Recollida selectiva envasos
Fundación Española del Plástico para la Protección del Medio Ambiente ANARPLA	Tarragona Vilaseca	122.000 habitants	1992	Plàstic, paper

Font: Elaboració pròpia. Dades d'ANAIP.

320. Estrictament parlant, es tracta d'una proposta empresarial ja que ha estat elaborada tenint en compte els interessos de sectors de la distribució (comercials). El terme *industrial*, que aquí res-

els materials permet la recuperació posterior dels materials a valoritzar, i per tant, la implantació de les PVREE. Com podem veure en el quadre 1, aquestes experiències han estat impulsades i finançades, en part, per associacions empresarials de caràcter sectorial on predomina el sector del plàstic (ANAIP, ANAPE). També és destacable la presència, novament, del *lobby* ERRA,³²¹ que a través de les experiències pilot que implantava simultàniament en diferents estats —d'entre ells, l'Estat espanyol—, intentava avalar la seva pressió sobre la directriu comunitària que s'estava elaborant.

Segons les dades de Coopers & Lybrand,³²² pel que fa a la recuperació dels materials recollits, al marge dels mètodes tradicionals (drapaires), les noves experiències existents afectaven sobretot el vidre i el paper/cartró. El reciclatge del vidre es realitzava a través del Centro de Envase de Vidrio (òrgan creat per l'Asociación Nacional de Empresas de Fabricación Automática de Envases de Vidrio [ANFEVI]); el reciclatge del paper i del cartró, principalment pels membres de l'Asociación Española de Almacenistas de Papel y Cartón Recuperados (REPACAR). Les dades que ofereix l'esmentada consultoria són les següents:

VIDRE. S'inicia el reciclatge l'1 de febrer de 1982 a Madrid, amb la disposició de 132 contenidors i 44 punts de recollida; una setmana després s'instal·len 54 contenidors a Barcelona. El 1990, 824 ajuntaments (33 capitals de província) disposen d'un servei de recollida del vidre, i això suposa 10.000 punts de recollida i un servei que abasta 23 milions d'habitants.

PAPER I CARTRÓ. Es disposa de dades sobre la recuperació d'aquest material a partir de 1976, quan es reutilitzava un 33,8 % del paper recollit (28 %); la taxa de reutilització assoleix el 64,1 % el 1990 (una de les més altes a escala mundial). Tanmateix, la taxa de recollida d'aquest material decreix constantment des de 1985 (en què assoleix un màxim del 44 %), en part a causa de la importació de paper recollit en d'altres països.

Malgrat aquestes experiències pilot en recollida selectiva i tractament posterior dels RSU, podem veure en el quadre 25 que els sistemes de gestió dels RSU a l'Estat espanyol es basaven encara, gairebé exclusivament, en l'eliminació (disposició del rebuig) i molt poc en la valorització.

pectem, és utilitzat per la Comissió de Medi Ambient de la CEOE, òrgan que presenta oficialment la proposta.

321. Tindrem l'ocasió de veure amb deteniment una experiència pilotada gairebé exclusivament pel *lobby* ERRA: ens referim a Brossa Neta, el model de gestió impulsat per l'Ajuntament de Barcelona i que en principi havia d'implementar-se en tota l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

322. La consultoria multinacional Coopers & Lybrand esdevé des de l'elaboració de la proposta de la indústria un actor en la formulació dels models de gestió a l'Estat espanyol. Molt vinculada al *lobby* ERRA, recentment prendrà al seu càrrec els seus projectes a l'Estat espanyol.

QUADRE 25. *Destinació i tractament dels RSU a l'Estat espanyol (1990 i 1992)*

<i>Sistemes d'eliminació*</i>	<i>1990</i>		<i>1992</i>	
	<i>Milions de t/any</i>	<i>%</i>	<i>Milions de t/any</i>	<i>%</i>
Abocador incontrolat	4,6	34	3,4	27
Abocador controlat	7,1	51	6,1	48
Compostatge**	1,5	11	2,6	20
Incineració amb recuperació d'energia	0,5	4	0,4	3
Incineració sense recuperació d'energia	0,1	1	0,2	2
Total RSU	13,8	100	12,5	100

* Per comparar la situació amb d'altres estats, vegeu el quadre 9.

** No distingeix entre la part que correspon a compostatge de matèria orgànica i la part que correspon a reciclatge de materials.

Font: MOPTMA, Direcció Gral. de Política Ambiental, *Medio Ambiente en España 1992*, Madrid, 1993.

En conseqüència, la proposta dels empresaris partia d'una situació en la qual la valorització dels REE era pràcticament inexistent, malgrat l'existència, com ja hem dit, d'algunes experiències pilot impulsades pels mateixos empresaris i amb un significat molt concret. En termes de gestió del problema, tant l'acció pública com la privada encara eren molt incipients si es comparen amb les d'altres estats europeus.

Això no significa que el problema fos relativament menor a l'Estat espanyol, ja que s'apreciava un clar augment del volum de RSU a causa de l'augment dels residus d'envasos i embalatges.³²³ Aquest augment es correlaciona amb la producció d'envasos, ja que en el període 1988-1992 a l'Estat espanyol el sector dels envasos i embalatges creix en termes reals un 23 %.

L'evolució de les quantitats de RSU generades mostra un augment constant en els darrers anys, tal com podem veure en el quadre 26.

Per tant, quan s'elabora la proposta industrial, el problema de la gestió dels RSU s'agreuja, tal com succeïa en d'altres països europeus, però amb la particularitat que el problema era poc conegut tant per l'Administració com pels empresaris com per la societat espanyola en general.

323. Recordem que els residus d'envasos i embalatges representen el 25 % - 30 % del pes i el 60 % del volum dels RSU.

QUADRE 26. *Evolució en la generació kg/hab./any de RSU a Barcelona*

Any	Tones		Any	Tones	
	Total	kg/hab.		Total	kg/hab.
1975	496.155	291	1984	453.613	266
1976	500.446	294	1985	462.658	272
1977	492.377	289	1986	500.406	294
1978	484.701	285	1987	542.220	319
1979	488.756	287	1988	580.987	342
1980	456.070	268	1989	604.894	355
1981	456.862	269	1990	625.800	368
1982	461.780	272	1991	656.373	386
1983	459.035	270	1992	675.223	397

Font: Elaboració pròpia. Dades de l'Ajuntament de Barcelona, 1992.

Aquesta situació és reconeguda pels mateixos empresaris, tal com manifesta Alberto Pérez (expresident d'ANAIP i secretari d'ASODECO [Asociación para el Desarrollo de Eco-embalajes España]):

Tengo que reconocer que el tema de residuos también está muy verde y España es uno de los pocos países, donde no hemos empezado más que acciones muy aisladas, ya que nos falta que la Administración, como en otros países, establezca un acuerdo marco entre las diferentes industrias relacionadas con los residuos y las diferentes Administraciones [...].

[Ponència presentada a les Jornadas sobre Envases y sus Residuos, Madrid, 12 i 13 de juliol de 1995.]

En definitiva, pel que fa a la responsabilitat pública i la sensibilització social, en el moment que els empresaris presenten la proposta, hom podria parlar d'un context més proper al tipificat com a context 1 que al tipificat com a context 2.

4.1.2. LA CREACIÓ DELS GRUPS DE TREBALL

De la mateixa manera que es va fer a França, la indústria a l'Estat espanyol constitueix un grup de treball intersectorial per tal d'elaborar una proposta d'acord voluntari. En aquest grup de treball es representen els diferents agents econòmics relacionats amb la gestió dels residus d'envasos, de la següent manera:

*Productors de matèries primeres per a la fabricació d'envasos i embalatges*QUADRE 27. *Grups de treball en la proposta de la indústria espanyola (productors de matèries primeres)*

<i>Materials</i>	<i>Fabricants d'envasos i materials d'envasos / Associació representada</i>	<i>Representant empresa o associació</i>
Metall	AME (Asociación Metalgráfica Española)	Joaquim de la Paz
Plàstics	ANAIP (Confederación Española de Empresarios de Plásticos)	Alberto Pérez José M. Cavanillas Teresa Martínez
Vidre	ANFEVI (Asociación Nacional de Empresas de Fabricación Automática de Envases de Vidrio)	Juan Martín Cano
Paper i cartró	ASPAPPEL (Asociación Nacional de Fabricantes de Papel y Cartón)	Jesús Garrido José M. Hermana Eduardo Aragüés
Cartró complex	AEFECCPAL (Asociación Española de Fabricantes y Distribuidores de Envases Complejos Celulósico-poliméricos para Alimentos Líquidos)	Jaime Santafé
Cartró ondulat	AFCO (Asociación Española de Fabricantes de Cartón Ondulado)	Lope Torán

Font: Elaboració pròpia. Dades de Coopers & Lybrand (1993).

Així, pel que fa als productors de matèries primeres podem observar que en el grup de treball estan representats tots els sectors amb llurs associacions corresponents d'àmbit estatal i llurs representants. Cal destacar la presència d'Alberto Pérez com a representant (en aquell moment, també president) d'ANAIP, ja que, junt amb Francisco Chacón (Coca-Cola), serà un dels impulsors d'ASODECO, l'organisme equivalent a l'Eco-emballages francès, encarregat de formular un sistema integrat de gestió dels REE a l'Estat espanyol.

Fabricants d'envasos i embalatges i consumidors d'envasos

Pel que fa als fabricants de productes envasats, cal observar que estan representats tots els sectors que produeixen béns de consum massiu (aliments, begudes, detergents, pintures, electrodomèstics). Cal assenyalar que en alguns casos els mateixos productors d'aquests béns fabriquen els envasos i embalatges. Així, tot i que formalment és la Comissió de Medi Ambient de la CEOE la que presenta la proposta, podem observar que han estat les associacions sectorials les que s'han encarregat d'elaborar-la.

QUADRE 28. *Grups de treball en la proposta de la indústria espanyola (fabricants i usuaris)*

<i>Productes</i>	<i>Envasadors / Associació representada</i>	<i>Representant de l'empresa</i>
Aliments i begudes	FIAB (Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas)	Horacio González Francisco Chacón (Coca-Cola)
Detergents i productes tensoactius	ADTA (Asociación de Fabricantes de Detergentes, Tensioactivos y Productos Afines)	Manuel Navarro (Procter & Gamble) Juan Robledo
Electrodomèstics	ANFEL (Asociación Nacional de Fabricantes de Electrodomésticos de Línea Blanca)	Antonio Álvarez Alberto Zapatero
	FAPE (Asociación Española de Fabricantes de Pequeños Electrodomésticos)	Jesús Sevil
Pintures	ASEFAPI (Asociación Española de Fabricantes de Pinturas y Tintas de Imprimir)	José Luís Mata Joaquín Mas M. Carmen Moreno

Font: Adaptació de Coopers & Lybrand. «Plan de Actuación Ambiental 1993». Programa de formació ambiental, Centro Industrial y Mercantil de Vizcaya, 1993.

4.1.3. EL CARÀCTER REACTIU³²⁴ DE LA PROPOSTA

En primer lloc, abans d'abordar el contingut de la proposta dels empresaris a l'Estat espanyol, observarem que aquesta no solament arriba amb retard respecte a d'altres estats, sinó que és induïda per l'elaboració d'altres propostes industrials (Eco-emballages, Duales System Deutschland). Aquest fet no ens hauria d'estranyar si tenim en compte que en la cultura empresarial espanyola, en general, sempre hi ha hagut una certa despreocupació pels constrenyiments legals o regulatius, motivada per l'aïllament i la manca d'internacionalització de l'economia espanyola.

El major pes de les multinacionals —obligades a respectar les regulacions dels mercats internacionals— dins del conjunt del sector empresarial espanyol i l'ingrés de l'Estat espanyol a la Comunitat Europea han fet que, en termes generals i malgrat el retard, l'empresariat espanyol comenci a canviar d'actitud i es preocupi cada vegada més per les qüestions regulatives.

324. Recordem altra vegada que el terme *reactiu* es refereix no als estils de prendre les decisions sinó al caràcter d'una normativa respecte d'altres normatives (en el temps i l'espai) sobre una mateixa política pública.

El quadre 29 permet situar cronològicament aquesta proposta en el marc europeu, on han prosperat tant les legislacions estatals i comunitàries com d'altres propostes empresarials, i ens informa sobre els fenòmens següents:

1. En els tres estats de referència la indústria intenta anticipar-se a la normativa europea sobre la matèria.
2. La proposta de la indústria en els respectius estats precedeix la legislació estatal sobre la matèria o bé n'és concomitant.
3. La diagonal formada per les caselles en cursiva il·lustra clarament el caràcter reactiu de la proposta dels empresaris a l'Estat espanyol.

Pel que fa als sectors industrials relacionats amb els envasos i embalatges, les preocupacions respecte dels aspectes regulatius provenien molt més de l'àmbit estrictament sanitari que de l'àmbit mediambiental i, en concret, del problema dels residus. En aquest sentit, és significativa la percepció que tenia el sector dels plàstics, l'any 1988, respecte dels constrenyiments legals sobre els envasos i embalatges:

Quizá a causa de otras preocupaciones prioritarias, nuestra participación en los trabajos comunitarios (en lo que respecta a estos temas sanitarios) no ha sido aún debidamente organizada: todavía no hay una definición sobre los departamentos y las personas responsables de cada uno de los aspectos y trabajos, a consecuencia de ello no existe una continuidad en los asistentes a las reuniones de Bruselas, no se ha vertebrado el cauce para la debida colaboración entre los técnicos de la administración y sus colegas de la industria, etc. Todo esto da lugar a fallos informativos, esfuerzos inútiles y, sobre todo, a que nos movamos en un ambiente de ambigüedades y dudas. Pero no debemos intranquilizarnos. Ya llevamos tiempo en la CEE y se ha demostrado lo que tantas veces ya habíamos anunciado: que no había ningún problema en lo que se refería a nuestra legislación sanitaria de los plásticos y su comparación comunitaria.³²⁵

La resta de la ponència d'on s'extreu la citació anterior, que representa la posició del Centro Español de Plásticos i que es titula «Legislación sobre envases y embalajes en plásticos», no conté cap referència respecte de la regulació dels

325. Citat textualment d'una ponència presentada per un membre del Centro Español de Plásticos (CEP) en les 4as. Jornadas del Envase y Embalaje en Materiales Plásticos. Cal remarcar que el CEP és una de les organitzacions empresarials del sector dels plàstics més sensibilitzades per la temàtica mediambiental i que han mostrat més voluntat per col·laborar en la gestió dels REE.

residus d'envasos. Aquest fet és significatiu si recordem l'existència de força textos legals sobre la matèria.³²⁶

QUADRE 29. *Cronologia de la legislació i de les propostes dels industrials relatives a la gestió dels residus d'envasos a Europa*

	<i>Unió Europea</i>	<i>Alemanya</i>	<i>França</i>	<i>Espanya</i>
1985	Directriu 85/339/CEE relativa a envasos per a aliments líquids			
1986		Llei federal sobre residus (faculta el Govern federal a obligar el productor i distribuïdor a reutilitzar els envasos)		
1990		<i>Proposta de la indústria per a evitar el sistema de retorn amb la creació del DSD</i>		
1991	«Outline proposal for a Council Directive on Packing»	Ordenança de 12-6-1991 relativa als residus d'envasos i embalatges en general	<i>Proposta de la indústria per a gestionar els residus d'envasos</i>	Reial decret relatiu als residus d'envasos per a aliments líquids
1992			Decret relatiu als residus d'envasos i creació d'Eco-emballages	<i>Proposta de la indústria espanyola relativa als residus d'envasos i embalatges</i>

Font: Elaboració pròpia.

326. En efecte, el juny de 1988 (data de la presentació de la ponència) la normativa estatal i europea relacionada amb els residus d'envasos i embalatges tenia, entre d'altres, les disposicions següents:

- Llei 42/1975, sobre deixalles i residus sòlids urbans (Estat espanyol, 1975).
- Llei 75/663, relativa a l'eliminació dels residus i a la recuperació dels materials (França, 1975).
- Refuse Disposal Amenity Act (Regne Unit, 1978).
- Acta 532/84, sobre reciclatge i reducció de residus (Dinamarca, 1984).

Aquesta despreocupació respecte del problema dels residus és aplicable a d'altres subsectors industrials i respon a les lògiques que ja hem explicat en el capítol sobre la contextualització històrica i social del problema de la gestió dels RSU: la indústria, en termes generals, considera que invertir en quelcom en desús és una activitat cara i improductiva; el problema dels residus no preocupa perquè senzillament s'ignora (*context 1*).

Aquesta actitud es veu refermada, en el cas espanyol, pel buit legal existent en la matèria; una situació que com ja hem vist no és extrapolable a d'altres països europeus, on des dels inicis dels anys noranta s'inicia una notable activitat legislativa. Pel que fa a la legislació espanyola sobre els residus sòlids urbans i el residus d'envasos i embalatges en concret, podem ressenyar les disposicions següents en el moment d'elaborar-se la proposta industrial:

- Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre deixalles i residus sòlids urbans (BOE, 280, 21-11-1975).
- Reial decret legislatiu 1163/1986, de 13 de juny, pel qual es modifica la Llei 42/1975, de 19 de novembre, sobre deixalles i residus sòlids urbans (BOE, 149, 23-6-1986).
- Reial decret 319/1991, de 8 de març, pel qual s'estableixen accions sobre la producció, comercialització, ús, reciclatge i reompliment d'envasos per a aliments líquids (BOE, 64, 15-3-1991).

En definitiva, malgrat l'existència d'aquestes disposicions, podem afirmar que no és fins a la constatació dels efectes de l'Ordenança Toepfer (juny de 1991), amb la seva potencial internacionalització a través de la Directriu europea en preparació («Outline proposal Council Directive on packing», abril de 1991), que els industrials espanyols es mobilitzen i comencen la tasca d'elaborar una proposta d'acord voluntari per a gestionar el problema dels residus dels envasos.

Aquest canvi d'actitud no s'explica només per possibles pressions regulatives —tant en l'àmbit estatal com comunitari— sinó, sobretot, pel fet que els efectes d'una regulació sobre els residus d'envasos són interpretats pels empresaris a l'Estat espanyol com una possible amenaça al lliure comerç. Per tant, cal advertir des d'ara que els empresaris que primer es mobilitzaran a l'Estat espanyol seran els grans grups multinacionals que ja ho varen fer en d'altres estats.

Així, per exemple, els efectes de les disposicions alemanyes (Decret Toep-

— Directriu 85/339/CEE, relativa a envasos per a aliments líquids (CE, 1985).

— Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (RFA, 1986).

— Llei 441/87, sobre disposicions urgents en matèria de tractament de residus (Itàlia, 1987).

fer) ja es comencen a notar a l'Estat i afecten alguns sectors econòmics. A l'exportació massiva de subproductes (paper, cartró, plàstic) alemanys —a causa de l'efectivitat de la recollida selectiva alemanya—, que ha perjudicat greument els recuperadors tradicionals espanyols, cal afegir un nou problema: les grans empreses de la distribució alemanyes intenten requerir als exportadors europeus envasos i embalatges susceptibles d'adoptar el *grüne punkt*, d'entre ells els productors de fruites i verdures del sud d'Europa. D'entre aquests requeriments val la pena fer constar l'exigència d'embalar els esmentats productes en caixes de plàstic reutilitzables (una paradoxa de l'ecologisme alemany, tan poc amic del plàstic...). Aquesta mesura suposava la substitució de les tradicionals caixes de cartró o de fusta, fet que va alertar el sector espanyol del cartró amb una denúncia de l'associació sectorial AFCO adreçada a la Comissió Europea.³²⁷

Després d'haver remarcat el caràcter reactiu de la proposta dels industrials a l'Estat espanyol, n'abordarem els continguts.

4.1.4. EL CARÀCTER IMITATIU DE LA PROPOSTA

El 23 de juliol de 1992 s'aprova en sessió plenària a la seu de la CEOE la «Propuesta de la industria española para la gestión de los residuos de envases y embalajes contenidos en los RSU». En aquest apartat estudiarem com s'ha elaborat aquesta proposta i quins n'han estat els continguts, i en destacarem els aspectes comuns amb la proposta dels industrials francesos, presentada un any abans (informes Riboud i Beffa).

4.1.4.1. *Els continguts de la proposta*

El document assenyala que es tracta d'una proposta de la indústria relacionada amb el envasos i embalatges «industriales, envasadores y distribuidores»; també s'especifica que es tracta d'una proposta voluntària de col·laboració en la recuperació i valorització dels residus d'envasos i embalatges que contenen els RSU. Per tant, es pressuposa d'entrada, igual que en la proposta francesa, la participació de l'Administració en aquest afer, i per tant es deixa ben clar des del principi que no s'accepta un plantejament basat en el que hem denominat opció estratègica 1.

327. El 1992, el sector espanyol del cartró ondulat facturava 150.000 milions de pessetes i donava treball a més de 7.000 persones. El 10 % de la facturació esmentada correspon a la producció de caixes per a productes hortofructícoles.

La proposta s'articula amb un acord voluntari entre la indústria «relacionada amb els envasos i embalatges» i l'Administració, que comporta un contracte a subscriure entre els actors següents:

- la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente;³²⁸
- otros Organismos de la Organización Central que resulten competentes;
- las Administraciones Autonómicas;
- la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP);
- las Organizaciones Nacionales Empresariales involucradas.

Respecte dels *partners* de l'acord podem fer dues observacions.

1. En primer lloc, cal advertir que aquest acord obvia actors que en el procés de transposició de la Directriu estaran representats en el Consell Assessor del Medi Ambient (grups ecologistes i associacions de veïns, principalment). Val a dir que aquesta exclusió predisposarà els nous actors en les properes negociacions.
2. En conseqüència, es reflecteix la voluntat de seguir el mateix camí que s'havia seguit a França; és a dir, forçar unes negociacions molt hermètiques per tal d'evitar possibles interferències en la intermediació d'interessos entre l'Administració i els agents econòmics involucrats.

A continuació la proposta fa esment dels antecedents legals tant en l'àmbit estatal com europeu (qüestió que ja hem tractat anteriorment).

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació es precisa i puntualitza que es tracta dels envasos i embalatges en el moment que esdevenen residus sòlids urbans.

Objecte de la proposta

L'objecte d'aquesta proposta s'expressa de forma ambivalent: d'una banda es fa una crida lloable al creixement sostenible (estalvi de recursos, minimització de l'impacte ambiental dels REE); de l'altra banda, s'expressa el desig d'anticiparse a la Directriu europea, que es troba en procés d'elaboració.

Tanmateix, després de declarar la voluntat d'assumir els objectius de la futura Directriu europea, es precisa l'especificitat de la situació a l'Estat espanyol quant a impacte ambiental dels REE: una menor densitat de població i de REE per quilòmetre quadrat fan que, segons els industrials, l'impacte ambiental dels

328. En aquell moment ocupava el càrrec de secretari d'Estat el senyor Vicente Albero.

abocadors sigui menor, i el cost de valorització dels REE major, respecte a d'altres països europeus.

Aquesta puntualització es reflecteix en els objectius concrets de la proposta: aquests no fan esment de la reducció dels REE i, per tant, es basen únicament en llur valorització. En conseqüència es produeix una confusió —evidentment deliberada— entre el que hauria de ser un instrument més de gestió (racionalització econòmica de l'ús dels recursos naturals) i un objectiu final (reducció de l'impacte ambiental dels REE). Aquesta confusió s'observa en el punt *b* de l'apartat sobre els objectius concrets de la proposta que enumerem a continuació:

- [a] Ahorro de recursos naturales y de energia en los procesos de fabricación de los envase/embalajes.
- [b] Reducir el impacto de los residuos de envases y embalajes sobre el Medio Ambiente, mediante la valorización de los mismos, favoreciendo:
 - su reutilización
 - su reciclaje
 - su valorización energética
- [c] Reservar la vía del vertedero como la última alternativa de destino para los REE.

Pel que fa al darrer punt, el document proposa incrementar les taxes a pagar per a abocar els RSU, per tal de discriminar positivament altres modalitats d'eliminació i internalitzar els costos mediambientals dels abocaments

[...] de manera que las tasas reflejen el coste medioambiental de los vertederos y dejen de suponer una subvención encubierta que, paradójicamente, está favoreciendo la vía de tratamiento [remarqueu que hauria de ser «la vía de eliminación»] más perjudicial para el medio ambiente.

Després d'aquests objectius concrets, la proposta fa tres puntualitzacions:

- alcanzar sus objetivos de una forma pragmática, minimizando los costes financieros así como los posibles problemas al comercio, los distintos operadores, los consumidores, etc.;
- evitar cualquier discriminación entre materiales o tipos de envase/embalaje que suponga un obstáculo a la libre competencia;
- respetar la libre circulación de bienes entre los países de la Comunidad Europea.

Respecte a aquestes puntualitzacions no ens estendrem, ja que han estat

analitzades en parlar de la proposta francesa (informes Riboud i Beffa) i en conseqüència només en remarcarem les similituds següents:

- *Autoregulació dels mercats.* Les PVREE no han de distorsionar l'*statu quo* dels tipus de materials i dels tipus d'envàs en llurs mercats. Recordarem que aquest principi autoreglatiu entra en conflicte amb el principi mediambiental del contaminador pagador ja que no tots els materials i tipus d'envàs tenen el mateix impacte ambiental.
- *Prevalença dels valors lliurecanvistes sobre els valors mediambientals.* Les polítiques derivades de la gestió dels RSU no han de suposar un obstacle a la lliure circulació de mercaderies.

Després de presentar els objectius, la proposta enumera una sèrie de definicions que s'inspiren en la proposta inicial de directriu i que no difereixen substancialment de les recollides en el Decret Lalonde. Tanmateix cal remarcar que aquestes definicions no fan referència als diferents tipus d'envasos i en concret a les distincions entre envasos reutilitzables i d'un sol ús o entre envasos retornables i no retornables.

En aquest punt la proposta aborda el més rellevant: l'estructura i el funcionament del sistema de gestió.

Estructura del sistema de gestió

El sistema de gestió s'estructura d'acord amb dues institucions: una entitat privada encarregada de finançar i de fer operatives les PVREE, i un consorci amb participació pública encarregat de fixar els objectius de les PVREE i de controlar-ne llur efectivitat.

a) «La Entidad»

La industria española se ofrece a constituir una entidad sin pretensiones de lucro —de ahora en adelante la Entidad— formada por industriales, envasadores y distribuidores.

Las misiones de la Entidad serán:

- Fomentar que los diversos canales de distribución comercialicen sus productos en envases/embalajes identificados con el Símbolo [«el Símbolo» es refiere a la marca distintiva dels envasos/embalatges que participen en un sistema de recuperació i valorització oficialment reconegut per l'Administració].
- Recepcionar de los Entes Locales los residuos de los envases/embalajes, siempre y cuando se ajusten a unas determinadas especificaciones técnicas.

- Contribuir financieramente y prestar asesoramiento técnico a los Ayuntamientos, para desarrollar y operar sistemas eficaces de recogida selectiva y separación de los residuos de los envases.
 - Poner en manos de los sectores industriales los materiales recuperados, en condiciones económicamente atractivas, e inicialmente a valor cero.
 - Recibir información periódica de cada sector industrial sobre el nivel de valorización alcanzado.
 - Informar anualmente al Consorcio [òrgan que presentem més endavant] acerca de sus actividades y, en particular, sobre los niveles de recuperación y valorización alcanzados, número y volumen de empresas, municipios involucrados y resultados financieros conseguidos.
 - Proponer al Consorcio objetivos de recuperación y valorización.
- La constitución de esta Entidad no será óbice para el desarrollo de otros organismos con fines similares, autorizados por la Administración.

Podem observar que «la Entidad» —l'instrument amb el qual es doten els empresaris espanyols per a implantar les PVREE— és idèntica a la societat francesa Eco-emballages, i per tant, ens remetem al que hem dit en el capítol referent al model de gestió francès.

Tanmateix, com que a l'Estat espanyol no és prevista una immediata formalització legal de les PVREE (encara s'està elaborant un esborrany de projecte de llei sobre residus en general que preveu un decret sobre PVREE), la proposta de la indústria espanyola no incorpora tantes especificacions i quantificacions com la proposta francesa (que es discutia en paral·lel a l'elaboració del Decret Lalonde sobre PVREE).

Com veurem, no és fins a l'aprovació de la directriu relativa als envasos i els seus residus, que imposa uns terminis per a la transposició, que aquesta «Entidad» es concretarà (i s'anomenarà ASODECO).

b) «El Consorcio»

El Consorcio estará compuesto por representantes de:

- la «Entidad»,
- la Administración Central,
- la Administración Autonómica,
- la FEMP/Administración Local.

Las Misiones del Consorcio serán:

- Establecer objetivos de recuperación y valorización. En la fijación de los mismos tendrá en cuenta las distintas vías de valorización posibles, según su adecuación a los distintos tipos de materiales, así como los propios objetivos de la Directiva comunitaria.
- Guiar a las partes en el diseño de las distintas acciones encaminadas a alcanzar los objetivos (ejemplo: campañas de educación ciudadana, sistemas de recuperación, etc.).

- Estimular la utilización de los materiales reciclados.
- Establecer contactos con organizaciones similares de otros Estados con objeto de conseguir, entre otras cosas, la oportuna reciprocidad.

A continuació es concreta, per defecte, quina és la tasca de l'Administració en aquest «Consortio»:

Las Administraciones Central, Autonómicas y Locales, dentro del ámbito de sus competencias, deberán:

- (1) Establecer los mecanismos adecuados que aseguren que todo envase/ empaque comercializado participe en un Sistema, autorizado y reconocido oficialmente, que garantice la recuperación y valorización del mismo.
- (2) Desarrollar campañas de concienciación que estimulen la participación ciudadana.
- (3) Impulsar y coordinar una Política de gestión de los RSU, que facilite la recuperación y valorización de los residuos de envase/empaque, conforme a lo dispuesto en la Directiva de la CE.
- (4) Conceder y revocar las Autorizaciones a los Sistemas de recuperación que se establezcan dentro del territorio español.
- (5) Contribuir financieramente al capital, costes de comunicación e I + D —u otros mecanismos económicos y financieros—, que ayuden al desarrollo y buen fin de los objetivos de este acuerdo.
- (6) Imponer «Tasas de Vertido» que restrinjan la utilización de esta forma de gestión de los residuos.
- (7) Publicar aquellas Normativas, de forma que se dé efectivo cumplimiento en los ámbitos autonómicos y locales de la Política de gestión de los RSU impulsada por la Administración Central.
- (8) Desarrollar progresivamente sistemas de recogida selectiva y separación de residuos de los envases/empaques, de acuerdo con las directrices y objetivos establecidos por el Consortio. Para esto, contará con el apoyo técnico y financiero de la Entidad.
- (9) Extender la recogida y tratamiento de basuras a la totalidad de los municipios del país, de cara a eliminar el vertido incontrolado y adecuar los vertederos e incineradoras a las especificaciones estipuladas en las Directivas Comunitarias.

Un cop més, la inspiració en el model francès es torna a fer evident: a diferència del model alemany (DSD), la proposta espanyola fa responsable l'Administració de l'eliminació dels RSU a través de la implantació progressiva de sistemes de recollida selectiva que permetin la recuperació. En conseqüència, es manté la responsabilitat atribuïda jurídicament a les administracions locals. Això significa que l'empresariat fonamenta la seva voluntat de participar i d'arribar a

un acord amb l'Administració en la idea que el problema dels RSU és un problema de tota la societat i que, en conseqüència, és l'Administració la que assumeix la titularitat del problema i esdevé responsable de la seva gestió (nosaltres hem tipificat en termes ideals aquest plantejament com a *estratègia 1*). L'estratègia de diluir la titularitat del problema en tots els ciutadans té el seu reflex en el paper que s'atribueix a l'Administració.³²⁹

Els punts 6, 8 i 9 expressen l'interès especial de la indústria a assegurar l'eliminació menys traumàtica dels RSU per a llurs interessos. Aquest interès pot semblar contradictori o si més no paradoxal: la indústria manifesta el seu interès perquè s'acompleixi, en unes condicions determinades, una tasca la responsabilitat de la qual ha estat justament atribuïda a l'Administració pels mateixos empresaris!

Tanmateix, aquesta paradoxa pot explicar-se, però, en termes d'intermediació d'interessos, reforçant les hipòtesis que respecte a això ja hem formulat. En efecte, hem plantejat una estructura d'intermediació basada en la coresponsabilitat i la col·legitimació: la legitimació recíproca per a l'Administració i els empresaris es pot obtenir *a través de* la coresponsabilització en la gestió del problema i/o depèn d'aquesta coresponsabilització. Ara bé, en una proposta formulada *per a* l'Administració i presentada *a* aquesta Administració, la indústria no pot declarar-se manifestament coresponsable ja que això significaria declarar-se públicament cotitular del problema (cosa que succeeix en el model alemany); això no vol dir, però, que ignori que haurà de compartir responsabilitats si vol mantenir «en secret» la titularitat del problema.

En definitiva, la manifestació d'aquest interès per part de la indústria és el reflex de la coresponsabilitat subjacent a l'estructura d'intermediació d'interessos; una coresponsabilitat però que es manté en secret entre els dos actors i que només s'expressa en l'àmbit tecnològic i financer (vegeu el punt 8).

Aquesta necessitat d'ocultar l'estructura d'intermediació d'interessos en la qual es basa el funcionament del «Consorcio» fa que les declaracions (punts 8 i 9) dels industrials puguin semblar contradictòries: el desig manifest de fer eficaces les PVREE és en realitat *responsabilitat no expressada* ja que els industrials són conscients que l'èxit del sistema de gestió dels RSU (a través de la implantació de les PVREE) no solament beneficia l'Administració —que es legitima en termes d'eficàcia davant dels votants— sinó que també beneficia una indústria que vol millorar la seva imatge davant dels consumidors. És evident que, en un primer text presentat a una Secretaria d'Estat de nova creació, els industrials no po-

329. En el capítol dedicat a les conclusions sobre l'estudi de cas tindrem l'oportunitat de comparar els diferents models de gestió dels RSU a Europa, d'acord amb la responsabilitat atribuïda a l'administració.

dien sincerar-se expressant públicament els motius pels quals assumien *de facto* una part de la responsabilitat en la gestió dels RSU.³³⁰

La proposta empresarial aborda, a continuació, la descripció del funcionament del sistema.

Funcionament del «Sistema»

Aquest apartat es divideix en quatre punts («recuperación», «valorización», «financiación» i «control y marcaje») que són les peces bàsiques que permeten el funcionament del sistema de gestió proposat pels industrials espanyols.

a) Pel que fa a la recuperació

El text és coherent amb el que s'ha dit fins ara i s'inspira clarament en la normativa francesa:

1. Consagra la responsabilitat pública («Entes locales») dels serveis de recollida i de recuperació dels RSU segons estableix la Llei de 19 de novembre de 1975.
2. Puntualitza que la separació en origen és necessària per fer possible un nivell òptim de recuperació i de valorització, ja que disminueix sensiblement els costos de capital i permet l'obtenció de materials nets i més fàcilment reciclables.
3. Remarca que en el moment actual no sembla convenient preconitzar un sistema únic de recollida selectiva tot i que puntualitza que en el cas del paper i del cartró és necessària, perquè pugui ser reciclat, una recollida individual i separada respecte dels altres residus. Aquesta observació respon al fet que els recicladors de paper ja disposaven de sistemes de recollida propis.
4. Sosté que s'hauran de tenir en compte les característiques particulars de cada municipi o comunitat autònoma, així com els sistemes de recollida selectiva que ja s'hagin implantat i que ja hagin demostrat llur eficàcia.

330. Poc més d'un any abans de presentar-se la proposta es va crear la Secretaria d'Estat per a les Polítiques de l'Aigua i del Medi Ambient. Es tracta de l'única secretaria d'estat del (llavors) MOPT. La Secretaria General de Medi Ambient i les seves direccions passen a dependre orgànicament de la nova Secretaria d'Estat.

5. Avançar la solució financera al sobrecost de les noves modalitats de recollida: els envasadors que s'adhereixin a aquest sistema contribuiran a la recuperació mitjançant una aportació financera —a base d'un preu per unitat/envàs— que dóna dret a un símbol identificador i acreditatiu, autoritzat i reconegut oficialment per l'Administració (equivalent al *grüne punkt*).³³¹

b) Pel que fa a la valorització

1. La indústria espanyola de l'envàs i l'embalatge, a través de «la Entidad», accepta que els ens locals facin la recepció dels REE recuperats, sempre que s'acompleixin unes especificacions tècniques que permetin llur valorització.³³²
2. Cada sector de l'envàs i l'embalatge, individualment o conjuntament, tindrà llibertat per a escollir la via de valorització més convenient per a cada envàs o embalatge, donant-se la preferència al reciclatge respecte de la valorització energètica, sempre que això sigui factible.³³³
3. La via de l'abocador no serà considerada com a valorització.

Un cop més les similituds amb el model francès són remarcables:

- conformitat amb els industrials per fixar objectius globals en termes de valorització;
- cada sector es responsabilitza per separat en l'assoliment dels objectius fixats, cosa que permet una avaluació per separat o hi obliga.
- la incineració amb recuperació d'energia es considera, igual que en el model francès i oposant-se al model alemany, una modalitat de valorització.

c) Pel que fa al finançament

1. El sistema de gestió també es finançarà d'acord amb les aportacions de les administracions central, autonòmiques i locals, respecte de les tasques

331. Els envasadors que garanteixin el retorn de llurs envasos a través de sistemes propis de consignació, sempre que aquests hagin estat autoritzats oficialment per l'Administració, contribuiran exclusivament en la primera posada al mercat de llurs envasos.

332. En aquest sentit, cada sector industrial es fa responsable de la valorització dels seus residus.

333. Per a fixar els objectius globals de valorització, es requerirà la conformitat dels industrials presents en «la Entidad».

que ja hem comentat (punts 1 a 9 de l'estructura del sistema). Per tant, els ens locals seguiran assumint els costos associats a la recollida i tractament que resultin de l'aplicació en llur territori jurisdiccional de les directrius europees respecte a això vigents en cada moment.

2. De la mateixa manera que en el model francès, els envasadors, a través de «la Entidad», s'ofereixen a finançar la diferència entre els costos de recollida selectiva i separació i els costos de la recollida tradicional i eliminació, segons els requisits de les directrius europees sobre incineradores i abocadors.³³⁴
3. Per a aquest propòsit, «la Entidad» fixarà el preu del símbol sobre les unitats d'envàs i d'embalatge, a la vista de com vagin evolucionant els costos diferencials. És important destacar que a través d'aquest sistema (subscripció de contractes per a l'obtenció del símbol o logotip) tots els industrials d'un mateix nivell de la cadena dels envasos (per exemple, els envasadors) contribueixen al finançament i, per tant, no s'interfereix en les condicions de lliure competència entre aquests.³³⁵
4. Els recursos que s'aconsegueixin a través del cobrament de la subscripció dels contractes per a obtenir el símbol es destinaran

a los Entes Locales, como contribución, si procediese, por la diferencia de coste entre la recogida selectiva y de separación y la recogida y tratamiento, que realicen los Entes Locales según las estipulaciones técnicas que les sean exigidas por parte de las Directivas comunitarias, vigentes en cada momento. La aportación económica a los Entes Locales podrá quedar condicionada a que éstos desarrollen Planes encaminados a alcanzar los objetivos de recuperación establecidos por el Consorcio.

A la Entidad, como contribución para cubrir los costes operacionales de la misma.

5. Pel que fa als materials recuperats pels industrials per valoritzar-los,

en líneas generales, el precio de venta a los industriales de los materiales recuperados deberá ser —al menos inicialmente— cero; ya que así lo establecen otros sistemas europeos. De otra forma se pondría en una situación desfavorable a la industria

334. Perquè existeixi transparència en la informació i control dels fons disponibles, «La Entidad llevará un Registro Contable de los Fondos recibidos por cada tipo de envase/embalaje y utilizados como aportaciones a los Entes Locales, según los tonelajes de cada tipo de material efectivamente recuperados por éstos y entregados».

335. El text no precisa gaire com es finançarà inicialment «la Entidad»: «Durante el período inicial los gastos de la entidad serán cubiertos a través de las aportaciones de sus componentes, u otros medios.»

española —en particular a la del reciclado— y se originaría un dumping de materiales reciclados desde otros países hacia España. Por otro lado, esta garantía de estabilidad en el precio —nulo— de retoma, facilitará la acometida de las inversiones necesarias para realizar su valorización.³³⁶

Respecte de l'apartat sobre el finançament, el més rellevant és remarcar que de la mateixa manera que en el model francès, inicialment el valor del símbol sobre les unitats d'envasos serà el mateix per a tots els envasos, independentment del material amb el qual hagin estat elaborats (únicament variarà segons el pes). Aquesta preocupació prové clarament del sector dels plàstics; en el cas de França ja hem vist que la manca de discriminació per materials (al marge de violar un dels principis mediambientals comunament acceptats) va comportar pràctiques de *free rider* per part dels productors d'envasos de materials fàcilment reciclables. En el cas espanyol, on tot just s'acaba de constituir «la Entidad», ASODECO, encara és prematur pronunciar-se sobre aquesta possibilitat.

d) Pel que fa al control i marcatge

La proposta s'inspira novament en el model francès.

- [1] El control de la contribución financiera de los envasadores se realizará a través de un sistema de marcaje sobre las unidades de envase/embalaje.
- [2] La Entidad registrará un símbolo —común para todos los sectores industriales— que será cedido a aquellos envasadores que:
 - Se comprometan a abonar el valor del símbolo por unidad de envase/embalaje que pongan en el mercado.
 - Se comprometan a aceptar la labor de los auditores de la Entidad para verificar la cantidad de envases/embalajes puestos en el mercado.
 - Cuenten con el compromiso de retoma de sus embalajes por parte de los industriales que participen en la Entidad.
- [3] La misión de la distribución y el comercio será excluir de sus canales a aquellos productos que no presenten el símbolo acreditativo, a menos que cuenten con reconocidos sistemas de recuperación alternativos.

336. No obstant això, si els sistemes d'altres països evolucionessin cap a un sistema de preus d'acord amb les lleis del mercat, o si es desenvolupessin els mecanismes per a evitar el dúmping, el sistema espanyol podria canviar en el mateix sentit, cosa que repercutiria, probablement, en una disminució del preu del símbol per unitat d'envàs/embalatge. «La Entidad» podrà també establir els mecanismes necessaris perquè el cost financer de la incorporació de la contribució per part dels envasadors sigui neutre.

També s'indica que el sistema de marcatge té una funció pedagògica:

[...] facilitará la sensibilización del público y será un elemento importante de las campañas de comunicación encaminadas a fomentar su participación activa en los sistemas de recogida selectiva.

Finalment, la proposta fa referència als objectius. En aquest sentit, adverteix que en els moments actuals no pot establir objectius absoluts de recuperació i de valorització, ja que resulta impossible poder anticipar amb precisió el ritme d'implantació, a escala nacional, dels sistemes de recollida selectiva, així com l'evolució de la capacitat de la indústria per a valoritzar els materials recuperats. Per aquesta raó distingeix entre curt, mitjà i llarg termini:

A corto plazo: durante los dos primeros años, se constituirán la Entidad y el Consorcio. Asimismo, el Consorcio desarrollará los planes para la implantación de sistemas de recogida selectiva, así como el desarrollo de programas de I + D encaminados a la mejora de los procesos de recuperación y de valorización.

A medio plazo: El consorcio definirá los objetivos intermedios a los dos años de su constitución. Dichos objetivos serán revisados cada dos años.

A largo plazo: Los mismos que los de la Directiva de envases y embalajes y sus residuos, una vez que éstos sean establecidos; en la fijación de estos objetivos se deberá tener en cuenta la realidad española.

Los compromisos que asume la Entidad, estarán condicionados a una adhesión adecuada de los envasadores al Sistema descrito en esta Propuesta.

No serà, però, fins al 1993 que es reprendrà la discussió de la proposta presentada pels empresaris. Durant l'any 1994, el grup de treball responsable de la «Propuesta de la industria española para la gestión de los residuos de envases y embalajes» es reunirà en cinc ocasions per tal d'abordar la transposició de la Directriu europea d'acord amb la proposta que hem presentat en aquest apartat. Aquestes reunions tindran com a objectiu preveure ja el funcionament d'un dispositiu privat per a gestionar els REE. Com ha succeït amb la proposta empresarial d'acord voluntari, el dispositiu privat de gestió s'inspirarà també en el model francès (Eco-emballages).

4.2. LA CREACIÓ DEL SISTEMA ESPANYOL DE GESTIÓ: ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO DE ECO-EMBALAJES DE ESPAÑA (ASODECO)

De la mateixa manera que a França (amb Eco-emballages) o a Alemanya (amb Duales System Deutschland, GmbH) a l'Estat espanyol amb ASODECO es

QUADRE 30. *ERRA, Eco-emballages, ASODECO*

<i>ERRA</i>	<i>Eco-emballages</i>	<i>ASODECO</i>
AHOLD		Arbora Holding
Alusuisse-Lonza		
<i>BSN (Danone)</i>	<i>BSN (Danone)</i>	<i>BSN (Danone)</i>
British Steel		Campofrío
Cadbury Beverages		Central Lechera Asturiana*
Carnaudmetalbox		
<i>Carrefour</i>	<i>Carrefour</i>	
	Chocolat Poulain	
	Compagnie Saupiquet	
<i>Coca-Cola</i>	<i>Coca-Cola</i>	<i>Coca-Cola</i>
Contin. Can Europe		Clesa
Eastman Chemical	<i>Colgate-Palmolive</i>	<i>Colgate-Palmolive</i>
Elf Atochem	CPC France	Douwe Egberts
Heineken	Dim	Ersoski*
Hoogovens	Eurosucre SNC	Freixenet
Interbrew	Fedimas	Gallina Blanca
	Fromageries Bel	
	Grup Nal. Hipermerc.	
	<i>Henkel France</i>	<i>Henkel Iberica</i>
	Ileic*	
	Infoplast	
<i>Johnson Controls</i>	<i>Johnson France</i>	
Lecer	<i>Kraft General Foods</i>	<i>Kraft General Foods</i>
		Leche Pascual
<i>L'Oréal</i>	<i>L'Oréal</i>	<i>L'Oréal</i>
	Lessieur	Martini Rossi
	Monoprix	
<i>Nestlé</i>	<i>Nestlé France</i>	<i>Nestlé</i>
<i>Pechiney</i>	<i>Pechiney</i>	Nutrexpa
Pepsi-Cola		
Petrofina		
PLM		
Prisunic		
<i>Procter & Gamble</i>	<i>Procter & Gamble</i>	<i>Procter & Gamble</i>
Sainsbury's		Royal Brands
Solvay		Scott Iberica
SPA Monopole		Starlux
	<i>Unilever</i>	<i>Unilever</i>
Tetra Pak		<i>Tetra Pak</i>
Viag		

* Incorporades a ASODECO el setembre de 1994.

** Institut de Liaisons et d'Études des Industries de Consommation.

Font: Elaboració pròpia.

dota el sistema de gestió d'una entitat privada que es constitueix com una associació sense finalitats lucratives. Aquesta nova entitat és promoguda per les empreses i associacions sectorials que figuren en la columna esquerra del quadre de la pàgina anterior.

Aquest quadre ens permet observar els vincles que té ASODECO amb el seu equivalent francès i amb el *lobby* ERRA. Podem afirmar des d'ara que ASODECO ha estat impulsada per l'organització multinacional dels interessos potencialment afectats per la gestió dels RSU, i no pels empresaris espanyols (encara que, evidentment, a ASODECO hi estiguin també representades empreses amb capital majoritàriament espanyol).

ASODECO es crea amb la voluntat de

[...] colaborar, avisar e influenciar en las autoridades, tanto del Gobierno Central como autonómico o municipal, así como a los diferentes sectores industriales del mejor modo para el tratamiento de los residuos de envase y embalaje; con el objetivo de prevenir, en lo posible, una legislación restrictiva i costosa.

[Alberto Pérez, Jornadas sobre Envases y sus Residuos, Madrid, 12 a 13 de juliol de 1995.]

Al marge de les empreses que figuren en el quadre anterior, també s'incorporaran a ASODECO les següents associacions sectorials espanyoles relacionades amb els envasos i els seus residus (vegeu l'annex):

RECIAP (recicladors de paper i cartró)
 Asociación Nacional de Envases Metálicos
 ANEP (productors d'envasos en PET)
 AFCO (fabricants de cartró ondulat)
 Asociación de las Latas y las Bebidas
 FIAB (fabricants de productes agroalimentaris)
 ANFABRA (fabricants de begudes analcohòliques)
 ADTA (fabricants de detergents i tensioactius)
 Cerveceros España
 Centro Español de Plásticos (abandona ASODECO l'estiu de 1995)
 Asociación Graphispak (arts gràfiques)
 STANPA (fabricants de perfums)
 ANARPLA (recicladors de plàstic)
 AECOC (grans superfícies i supermercats)
 ANEABE (fabricants d'aigües i begudes envasades)

Pel que fa a la Junta de Govern d'ASODECO, els seus membres són els següents:

President: Arturo Gil (Clesa)
 Vicepresident: Antonio Monerris (Henkel Ibérica)
 Secretari: Alberto Pérez (expresident d'ANAIP)
 Vocals: Eduardo Aragües (Saica)
 Francisco Castañer (Nestlé)
 Ignacio Ferrero (Nutrexpa)
 Javier Herrero Velarde (Unilever)
 Estephan Kramer (Tetra Pak)
 J. José Guilelarde (Campofrío)
 Mariano Martín (Procter & Gamble)
 José J. Núñez-Cervera (Coca-Cola)
 Javier Robles (Danone)
 Ramón Taix (Promarca)

Pel que fa al grup de treball (de base):

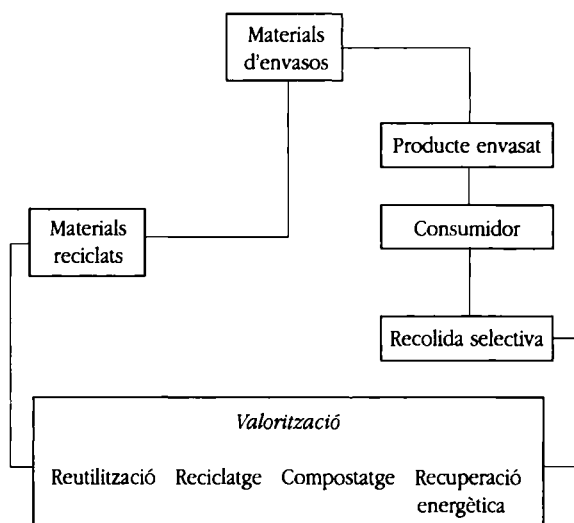
Manuel Navarro (Procter & Gamble)
 Francisco Chacón (Coca-Cola)
 Juan Robledo (Unilever España)
 Javier de Lara (Danone)
 Luis Pérez Montero (Campofrío)
 Ramón Taix (Promarca)
 Alberto Pérez (ASODECO)
 Pablo Sánchez Buendía (Procasa - L'Oréal)

Els objectius d'Asodeco són els següents:

1. Promoure la integració de les diferents administracions en un marc legal adequat, que faci possible l'acord entre les empreses i les administracions públiques.
2. Dissenyar el sistema que gestioni la recollida selectiva i valorització dels residus d'envasos i embalatges.³³⁷

337. El nom del sistema encara està per determinar; en algunes publicacions d'ASODECO, apareix el nom Eco-embalajes, España; per això nosaltres anomenem el sistema de gestió proposat pels empresaris espanyols ASODECO, tenint en compte que ASODECO és l'associació que s'encarregaria de posar en marxa una entitat que podria tenir la forma jurídica d'una societat anònima, com en el cas francès.

3. Coordinar les activitats que permetin implantar un sistema ambientalment correcte, amb el mínim cost i d'acord amb la normativa comunitària.
4. Desenvolupar les accions formatives i promocionals entre els agents econòmics per a la implantació del sistema.

ESQUEMA 8. *La valorització segons ASODECO*

Una de les activitats prioritàries és la de valoritzar els residus urbans d'envasos i embalatges per obtenir una font addicional de recursos, segons l'esquema anterior.

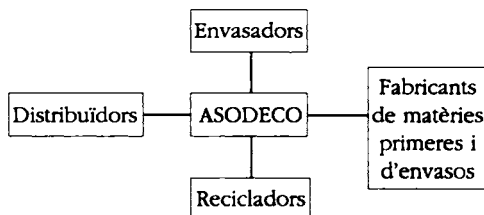
Segons ASODECO, la valorització és necessària per les raons següents:

- perquè els residus d'envasos suposen una disminució dels recursos naturals;
- *perquè dificulten la gestió dels RSU;*
- perquè saturen els abocadors actuals.

4.2.1. COORDINACIÓ I ORGANITZACIÓ D'ASODECO

L'esquema 9 ens mostra que «la Entidad» (que es derivi d'ASODECO) pretén coordinar tots els agents econòmics involucrats en el cicle de l'envàs.

ASODECO preveu coordinar i organitzar l'entitat de la forma següent:

ESQUEMA 9. *La funció coordinadora d'ASODECO (entitat a crear)*

Font: Memòria d'ASODECO.

4.2.2. ESTRUCTURA ORGANITZATIVA DEL SISTEMA

La proposta d'estructura de l'entitat encarregada de la gestió seria la següent:

- membres d'ASODECO: 70 %;
- organitzacions sectorials, com FEYE (Federación del Envase y el Embalaje): 20 %;
- organitzacions que representen el sector de la distribució, com ANGED: 10 %.

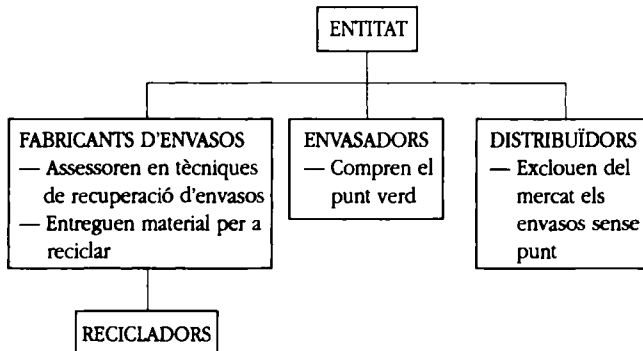
Dins d'ANAIP (cúpula estatal del sector del plàstic) es proposa la creació d'una entitat anomenada Valorplast España, formada per Fetrplast (transformació de matèries plàstiques) amb un 20 % de la representació, altres associacions del subsector de la transformació del plàstic (10 %), l'associació que representa els recicladors (ANARPLA)³³⁸ i finalment l'associació que acull els productors d'aigües i begudes envasades (ANEABE) amb un 4 %.

En definitiva, la creació d'ASODECO posa de manifest la voluntat dels empresaris de seguir les mateixes passes que es varen seguir a França. La presentació que hem fet d'aquest organisme evidencia el caràcter multinacional dels interessos que representa.

Podem afirmar que l'estratègia —seguida per les grans multinacionals— d'anar creant models de gestió basats en la gestió integrada dels RSU i en el seu finançament privat es concreta en el cas espanyol amb l'elaboració de la «Pro-

338. Cal remarcar que no és l'única a l'Estat espanyol; també existeix el grup de recicladors de plàstic del CEP (Centro Español de Plásticos), tanmateix el CEP ha deixat recentment de ser membre de «la Entidad» impulsada per ASODECO.

ESQUEMA 10. *Estructura organitzativa d'ASODECO (entitat a crear)*



Font: Memòria d'ASODECO.

puesta de la industria...» i en la creació d'ASODECO. Això confirma que l'organització multinacional dels interessos confiava en la possibilitat que l'Estat espanyol es dotés d'un marc legal similar al francès. Aquesta possibilitat es fonamentava en el fet que, o bé elaborava immediatament una normativa estatal (com va succeir a França) —que, tenint en compte l'estat de la situació comentat, tenia força probabilitats d'assemblar-se a la francesa—, o bé s'esperava a la transposició mimètica d'una directriu que es preveia força afrancesada.

En aquest sentit volem recollir unes declaracions d'Alberto Pérez (director general d'ASODECO):

Asodeco es la Asociación para el Desarrollo de Ecoembalajes. Nace hace casi un año y medio por la preocupación de un grupo de 22 empresas grandes, principalmente del sector de envasadores, para poner en marcha un sistema de gestión de los envases. El modelo ya existe en Francia y es el sistema más económico y eficaz para el tratamiento de los residuos de envases. [...] La gran diferencia de España respecto a Alemania (18.000 empresas implicadas en el sistema) o Francia (8.000) es que ellos iniciaron el proceso en 1991 y 1992 con el respaldo de una ley. Nos da mucha envidia la situación de estos dos países porque nosotros no podemos hacer nada mientras el Gobierno no apruebe la ley.

[Cinco Días, 12-12-1995.]

Però, com veurem, no es va elaborar immediatament cap normativa estatal —en part, per manca de consens amb les comunitats autònomes— i es va esperar a l'aprovació de la Directriu i l'inici del període de transposició per a elaborar

el marc legal estatal. Com veurem en el proper apartat, aquesta demora jugarà en contra dels interessos empresarials esmentats.

4.3. LA TRANSPOSICIÓ DE LA DIRECTRIU 94/62/CE A L'ESTAT ESPANYOL

L'aprovació de la Directriu, el 20 de desembre de 1994, obre un termini de divuit mesos per a la seva transposició. En aquest apartat, veurem com el procés de transposició comportarà un nou i darrer escenari d'intermediació d'interessos; aquesta vegada, entre els empresaris que desenvolupen llurs activitats en territori espanyol i les diferents administracions de l'Estat espanyol.³³⁹

Insistim en el fet que alguns sectors empresarials no havien previst la necessitat d'un darrer *tour de force* en l'elaboració de l'Avantprojecte de llei per transposar la Directriu comunitària. Aquests sectors havien previst que la intensa activitat de *lobbying*, exercida durant el llarg procés d'elaboració de la Directriu, havia significat una darrera i definitiva etapa en la defensa de llurs interessos, perquè també havien previst que els estats que encara no havien formalitzat models concrets de gestió (Grècia, l'Estat espanyol, Portugal, Itàlia, el Regne Unit, Irlanda)³⁴⁰ farien una transposició de mínims de la Directriu.³⁴¹

Això permetia que els grans grups industrials i comercials —en gran part, multinacionals— establerts en aquests estats poguessin preveure amb força exactitud l'impacte sectorial de les PVREE i haguessin ja desenvolupat dispositius pràctics de gestió. A l'Estat espanyol, alguns sectors industrials també havien fet aquesta previsió; llur participació dins ASODECO en seria una prova.

Així, en el butlletí de la cúpula empresarial del sector dels plàstics a l'Estat espanyol (ANAIP) del mes d'octubre, titulat «Demostrando la inutilidad de los argumentos técnicos frente a las razones políticas. El Decreto-Ley de Envases, casi a punto», s'afirma el següent:

La noticia es esta: el Gobierno español se dispone a trasponer la Directiva comunitaria sobre envases y residuos de envases a nuestra legislación por Real Decreto-ley y, al parecer, quiere hacerlo dentro de este año. La información no

339. Veurem, però, que aquests empresaris representen els interessos de grans multinacionals que ja havien actuat sota l'organització paraigua ERRA i que per tant ja havien participat en d'altres processos legislatius en l'àmbit estatal i comunitari.

340. Estats on, d'altra banda, el nivell d'exigència mediambiental, en termes generals, és menor al dels països que disposen de models de gestió dels RSU (Alemanya, França, Àustria i Suècia).

341. Per transposició de mínims ens referim, simplement, a l'aplicació en l'àmbit estatal dels nivells mínims requerits per la normativa europea sense contemplar la possibilitat legal d'ampliar els nivells d'exigència fixats per la Directriu.

tendría mucho más que añadir, si no fuera por las extrañas circunstancias que han rodeado, rodean y probablemente rodearán el asunto. Circunstancias [...] que no parecían revestir trascendencia, y a los responsables de la edición del Boletín de ANAIP no nos parece adecuado tal tipo de narraciones [es referia anteriormente a «culebrones»], ni siquiera como solaz y esparcimiento de nuestros lectores.

Tanmateix, aquest menyspreu o, si més no, aquesta despreocupació, esdevé notícia i font de preocupació en la mesura que s'adverteix que la transposició de la Directriu podria no ser tant mimètica (i potser no tant de mínims):

Nuestras autoridades —y hay que decirlo así, en plural, tanto porque el asunto depende de varios altos cargos como por el hecho de que por uno de esos cargos han pasado ya cinco responsables en los últimos seis años— del MOPTMA,³⁴² a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, debieron pensar que el texto europeo estaba aún poco elaborado [apreciem la ironia si recordem que fins ara es tracta d'una de les directrius de més llarga elaboració] y decidieron añadirle creatividad española, sin duda con ánimo de mejorar.

Evidentment, no podem generalitzar aquesta apreciació a la resta de subsectors industrials o comercials a l'Estat espanyol, ja que el subsector dels plàstics fou un dels més combatius en la problemàtica de la incineració i de la reducció del pes dels envasos i dels embalatges.³⁴³ Altres sectors industrials com ara el del paper i cartró optaran per una actitud menys bel·ligerant en el procés de transposició de la Directriu 94/62/CE.

És significatiu també que ANAIP preveïés que la transposició de la Directriu

342. La titularitat pública a escala estatal dels temes mediambientals ha sofert canvis en els darrers anys; fins al 1990 la competència en medi ambient estava repartida entre els ministeris d'Obres Públiques, Indústria i Energia, Agricultura... El 1990 es crea una Secretaria d'Estat per al Medi Ambient que dependrà del MOPU, MOPT i MOPTMA i s'evita el conflicte que podia suposar la creació d'un nou ministeri quan els altres ministeris ja tenien repartides competències en matèria mediambiental. A més a més, dins de la Secretaria d'Estat també es produeixen relleus en els càrrecs: l'octubre de 1993 Cristina Narbona substitueix Vicente Alberó. Pel que fa a la Direcció General de Política Ambiental, es produeixen els següents relleus per ordre cronològic: Domingo Jiménez Beltrán, José Ramón González Lastra, Arturo González Aizpiri. Pel que fa a la Subdirecció General de Residus, el senyor Díaz Lázaro substitueix el senyor García Lozano. Aquests són els cinc càrrecs al·ludits per ANAIP.

343. Vegeu, en el capítol 3, l'activitat de *lobbying* del subsector dels plàstics (APME-PWMI) en l'elaboració de la Directriu 94/62/CE. Fins i tot, dins del mateix sector dels plàstics, existien posicions menys bel·ligerants, com la dels recicladors representats dins del Grupo de Recicladores del CEP, amb un estret lligam, per tant, amb el Centro Español de Plásticos (CEP).

es tramitaria com un decret llei, ja que assegurava una major rapidesa en la tramitació i evitava possibles ingerències no desitjades. Això ens porta a parlar del procediment formal de transposició abans d'abordar els continguts de les successives versions del text a aprovar.

4.3.1. EL PROCÉS D'APROVACIÓ DE LA TRANSPOSICIÓ DE LA DIRECTRIU 94/62/CE

El procés de tramitació del text per a transposar la Directriu 94/62/CE consta de dues etapes: una primera etapa de discussió del text en què intervenen actors públics (ministeris, Secretaria d'Estat de Medi Ambient, comunitats autònomes, Federació de Municipis), semipúblics (Consell Assessor de Medi Ambient) i privats (bàsicament, les organitzacions empresarials sectorials representades per la CEOE); una segona etapa d'aprovació i de publicació que depèn de l'opció legislativa empresa (reial decret llei o projecte de llei). A continuació presentarem la primera etapa, advertint des d'ara que la segona etapa, inicialment prevista en la legislatura socialista, no s'ha pogut dur a terme.³⁴⁴

4.3.1.1. *Primera etapa*

Antecedents

Reprenem el que ja hem dit en el primer i segon apartat d'aquest capítol. El 23 de juliol de 1992 la CEOE presenta a la Secretaria d'Estat per a les Polítiques de l'Aigua i el Medi Ambient la «Propuesta de la industria española para la gestión de los residuos de envases y embalajes» (vegeu l'apartat 4.1. d'aquest capítol). El setembre de 1992, tres mesos després de la presentació de la proposta dels industrials, el ministre d'Obres Públiques, Transport i Medi Ambient, Josep Borrell, anunciava l'elaboració, durant l'any 1993, d'una llei bàsica sobre RSU que havia de servir de marc legal per a la disposició sobre la gestió dels REE.³⁴⁵

Les primeres dificultats per a consensuar una normativa estatal sobre la gestió dels REE no varen provenir del sector empresarial sinó de les comunitats autònomes —especialment, del Departament de Medi Ambient de la Generalitat de

344. Com ja hem indicat, el MOTPMA es planteja inicialment la tramitació de la normativa via real decret llei, confiant que s'assolirà un nivell de consens suficient. El fet de no haver pogut portar un text definitiu al darrer Consell de Ministres del govern socialista, per manca de consens, fa preveure que el text haurà de ser estudiat de nou i que probablement haurà de tramitar-se com a projecte de llei, un cop constituïdes les noves Corts.

345. Cal advertir que aquesta llei bàsica no s'ha pogut aprovar durant la legislatura socialista.

Catalunya, que a diferència del Govern estatal ja estava elaborant un projecte de llei reguladora dels residus que contemplava la gestió dels RSU i, consegüentment, també dels REE.³⁴⁶

Aquestes dificultats varen paralitzar el procés d'elaboració de la normativa estatal sobre RSU més d'un any i varen portar a considerar la conveniència d'esperar l'aprovació de la directriu comunitària sobre envasos i residus d'envasos.

Fase d'elaboració dels esborranys

El 1994, la Secretaria d'Estat inicia el procés d'elaboració i de redacció dels esborranys de decret llei per a regular la gestió dels REE (no es pot parlar encara de transposició ja que la Directriu no estava aprovada). Aquest procés d'elaboració s'estendrà fins al final de la quarta legislatura del govern del PSOE (març de 1996) i es redactaran fins a quinze versions d'avantprojecte.

En aquesta fase d'elaboració del text, el MOPTMA prendrà inicialment com a textos de referència la proposta empresarial que hem presentat i, evidentment, la Directriu, que es va aprovar finalment el 30 de desembre de 1994. Així elaborarà cinc esborranys consecutius fins que el director general de Política Ambiental (MOPTMA) va anunciar que calia retocar els anteriors esborranys i que per això calia la participació dels diferents sectors implicats.

Es constitueix un grup encarregat de discutir els esborranys elaborats pel MOPTMA, la composició del qual correspon, bàsicament, a la del grup d'actors implicat en la proposta d'acord voluntari presentada el 1992 pels empresaris:

346. Ens referim al Projecte de llei reguladora dels residus aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de juny de 1993. La correlació existent entre consum privat i volum de RSU fa que Catalunya sigui una de les comunitats autònomes amb major volum de RSU *per capita* a l'Estat espanyol. Aquest fet, més la possible major conscienciació ciutadana, ha comportat una actitud anticipativa per part de l'Administració catalana respecte a la d'altres comunitats autònomes.

Pel que fa a la Llei reguladora dels residus podem dir el següent:

- Es tracta de la primera llei reguladora dels residus a l'Estat espanyol.
- Alguns grups ecologistes (aquí cal destacar l'opinió qualificada del grup CEEPA pel fet que és el representant dels grups ecologistes a la Junta de Residus) reconeixen que amb aquesta llei, per primera vegada, els nivells d'exigència en matèria mediambiental són perfectament equiparables (àdhuc, superiors) als existents en els països nord-europeus i centreeuropeus. Aquests mateixos grups han assenyalat, però, el caràcter més emblemàtic que efectiu d'aquesta llei en observar una certa ambigüitat en molts aspectes de la implementació (finançament de la recollida selectiva, classificació i tractament dels residus).
- Els criteris que orienten la política de gestió en aquesta llei es basen d'una banda en l'acció consorciada (Generalitat/ajuntaments) i en la participació dels sectors privats.

1. Administració de l'Estat (ministeris):
 - MOPTMA: Secretaria d'Estat de Medi Ambient, Direcció General de Política Ambiental, Subdirecció General de Residus;
 - Ministeri d'Indústria i Energia;
 - Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació;
 - Ministeri de Sanitat i Consum.
2. Administració autonòmica:
 - les comunitats autònomes, especialment Catalunya —que disposa de normativa sobre la matèria— a través d'un representant de la Junta de Residus de la Generalitat.
3. Administració local:
 - Federació Espanyola de Municipis;
 - dos municipis grans (Ajuntament de Barcelona / EMSHTR i Ajuntament de Madrid) més un municipi petit (que no sempre serà el mateix).
4. Representants de la indústria:
 - dos representants de la CEOE;
 - un representant d'ASODECO.

Pel que fa a la pluralitat d'aquest grup, cal destacar algunes absències rellevants: els grups ecologistes, els grups que representen els consumidors, els grups que representen les associacions de veïns.³⁴⁷

Aquest grup es reunirà en diverses ocasions al llarg de l'any 1995 per consensuar un text definitiu que pugui ser tramitat via real decret llei i, per tant, aprovat pel Consell de Ministres abans d'acabar la legislatura.

La comissió encarregada d'elaborar el text aconsegueix consensuar, entre els actors que hi havien participat fins a aquell moment, una versió 12a de la normativa (març 1995), i semblava, per tant, que aviat es podria tramitar el text via decret llei i publicar-se sense gaire demora. Semblava pròxima, per tant, una fase d'aprovació que ja només dependria del procediment formal de tramitació (decret llei o projecte de llei). En aquest moment, però, entrava en escena un nou actor, el Consell Assessor de Medi Ambient, que havia d'emetre un dictamen abans d'iniciar-se la fase d'aprovació.

La possibilitat d'entrar immediatament en la fase d'aprovació (desitjada per la CEOE, però més concretament, com veurem, pels sectors que representava) s'esvaeix amb l'anunci, el juliol de 1995, d'un nou esborrany (13è), que pretén re-

347. Aquests grups estaran representats al Consell Assessor de Medi Ambient i es mostraran especialment bel·ligerants —en el moment de llur participació formal en la fase de consulta— pel fet de no haver estat invitats en la discussió dels primers esborranys.

duir en un 20 % (en un termini de cinc anys) l'ús de PVC en la fabricació d'envasos per a productes alimentaris. Així, el juliol de 1995 es reprèn la discussió de l'Avantprojecte de llei sobre envasos i els seus residus i s'afegeixen nous actors. D'una banda es reforça la participació del Consell Assessor de Medi Ambient (amb dos grups de treball sobre la matèria) i s'afegeixen nous representants empresarials en el grup de discussió fora del CAMA; els nous representants són els següents:

- sector del paper (Aspapel);
- sector del comerç (AEOC);
- sector dels envasadors (FEYE);
- sector agroalimentari (FIAB);
- Consell de Cambres de Comerç.

Passat el període de vacances, el 2 d'octubre se celebra la primera Conferència Sectorial de Medi Ambient, amb la presència de totes les comunitats autònomes. En aquesta Conferència es presenta oficialment la versió 13a, que efectivament incorpora modificacions importants.

La CEOE, disconforme amb els continguts del darrer esborrany, envia cartes a tots els ministeris i inicia una contraofensiva (reunions amb els grups parlamentaris tant del PSOE com del PP) per tal de paralitzar el procés d'aprovació de l'Avantprojecte al Consell de Ministres. És en aquest context que s'obre un debat al Parlament sobre l'ús del PVC que agreujarà encara més la confrontació entre el Govern i la indústria.

Durant la tardor de 1995, el MOPTMA inicia una sèrie de contactes bilaterals amb les comunitats autònomes i s'elaboren els esborranys 14è i 14è bis amb la intenció de tramitar immediatament la normativa, via reial decret llei.

Malgrat les pressions empresarials, la secretària d'Estat de Medi Ambient i Habitatge, Cristina Narbona, anunciarà el 6 de febrer de 1996 que es proposa aprovar el Reial decret llei (enviar el text al Consell d'Estat i posteriorment al Consell de Ministres) abans d'acabar la legislatura socialista. Durant l'any 1996, però, les esmenes presentades per la CEOE amb el suport del PP faran inviable el propòsit de Cristina Narbona, la normativa quedarà pendent d'aprovació i s'obrirà la possibilitat que durant la legislatura popular s'hagi de tramitar com un projecte de llei.

4.3.1.2. *Segona etapa*

Com hem pogut observar anteriorment, l'etapa d'aprovació i publicació no s'ha pogut dur a terme durant la legislatura socialista per manca de consens sobre

un text definitiu independentment de la via legislativa a seguir. Així, si amb l'esborrany 12è era la indústria la interessada a tramitar ràpidament el text via reial decret llei mentre que el CAMA considerava precipitada aquesta opció, amb l'esborrany 15è els termes, lògicament, s'inverteixen. Per comprendre aquests canvis d'actitud cal abordar els continguts dels successius esborranys i les negociacions en llurs processos d'elaboració.

4.3.2. NEGOCIACIONS I CONTINGUTS EN LA TRANSPOSICIÓ DE LA DIRECTRIU 94/62/CE A L'ESTAT ESPANYOL

Pel que fa als continguts dels esborranys (o versions d'avantprojecte) i de les negociacions inherents a l'elaboració d'aquests esborranys, com es desprèn ja del que hem dit en referència al procés d'aprovació, podem definir clarament dues etapes: fins a la redacció de la versió 12a, i de la redacció de la versió 13a a la de la versió 15a.³⁴⁸

4.3.2.1. *Primera etapa: de la «Propuesta de la industria española para la gestión de los REE contenidos en los RSU» a la versió 12a de l'Avantprojecte de reial decret llei / llei*

Ja hem vist que els envasadors havien creat ASODECO l'any 1994 per implantar les PVREE resultants de l'acord voluntari. Durant l'any 1994 els empresaris es reuniran amb la Secretaria d'Estat en set ocasions, primer amb el subdirector general de residus, el senyor García Lozano, i després amb el seu substitut, el senyor Díaz Lázaro. Segons el sector empresarial (memòria d'activitats d'ANAIP, 1994), durant el primer semestre de 1994 s'havien aconseguit unes bases per a un acord amb l'Administració:

- que la Federació Espanyola de Municipis i Províncies donés suport al sistema proposat pels empresaris, encara que fos només verbalment en reunions a tres bandes (MOPTMA, MINER, FEMP);
- que els serveis jurídics del MOPTMA (el responsable n'és el senyor Poveda) donessin el seu vistiplau a la possibilitat que el departament ministerial arribés a signar l'acord.

Durant el segon trimestre de 1994, malgrat l'aparició de revisions de l'es-

348. A partir de la versió 13a, els empresaris s'oposaran als continguts.

mentada proposta d'acord voluntari, el MOPTMA tranquil·litzarà els sectors empresarials:

No figuraba entre sus propósitos impulsar algo que pudiera dañar los intereses de la industria de envasado, por las implicaciones económicas que ello provocaría. Se acordó preparar, conjuntamente, un texto de Decreto-Ley sobre envases y residuos de envases, que pudiera servir como transposición de la Directiva próxima a aparecer, al tiempo que fuera el marco legal para dar cabida a la «Propuesta» que había presentado la industria, en forma de acuerdo voluntario, a los anteriores responsables de medio ambiente en el MOPTMA.

[Butlletí d'ANAIP, 1 al 10 de desembre de 1994.]

A finals d'any, el MOPTMA acorda mantenir contactes també amb el sector de la distribució per tal d'implicar-lo en l'acord voluntari al mateix temps que fixa per a la primavera següent (un cop aprovada la Directriu) signar l'acord voluntari amb la indústria i trametre, immediatament, la legislació oficial espanyola via decret llei. Per tant, en un període de prop de tres anys (estiu 1992 - primavera 1995) els continguts de la futura normativa estatal no varien gens respecte de la «Propuesta de la industria», al nostre entendre, per les següents raons:

1. La «Propuesta de la industria...» es basava pràcticament en la seva totalitat, com ja hem vist, en el model francès de gestió (Decret Lalonde / societat Eco-emballages).
2. El punt anterior s'explica pel fet que els actors encarregats de fer la proposta empresarial a l'Estat espanyol eren més representatius de l'organització multinacional dels interessos que va pràcticament determinar el model de gestió francès (ERRA, Packaging Chain Forum, BIR, Eco-emballages i d'altres organitzacions que representen grups multinacionals) que de l'organització dels interessos empresarials espanyols, encara que formalment fos la CEOE la representant oficial de la posició dels empresaris (vegeu la constitució dels grups de treball i també la constitució d'ASODECO).
3. Aquests actors es plantegen la transposició de la Directriu a l'Estat espanyol en un moment en què aquesta té un contingut força més afrancesat del que tindrà en la seva versió definitiva.
4. L'hermetisme inicial de les negociacions entre la indústria i el Govern espanyols i el fet que els actors que discutien aquests primers esborranys fossin els mateixos que apareixien en la «Propuesta de la industria...» feien preveure uns resultats similars als assolits a França amb el Decret Lalonde.

En aquest sentit, són significatives les declaracions que es fan en el butlletí de la cúpula sectorial espanyola del plàstic (ANAIP):

Al parecer el borrador 12 era el texto a publicar. Un texto que recogía el modelo francés de tratamiento de residuos de envases, según la propuesta que la industria española, en su día, con ANAIP como promotora, había propuesto ya, hace tres años, al Director General que había entonces. Para esa publicación, cabían dos posibilidades: un proyecto de Ley, que tendría que ser discutido por las Cámaras legislativas, con los correspondientes meses de tramitación, o un Real Decreto-Ley, que se tramita con mucha mayor celeridad, y que, ante un consenso previo, simplifica enormemente las cosas. Obviamente, como todos estábamos de acuerdo, el apoyo al camino del Decreto-ley, como pauta a seguir, fue unánime. Y así llegó el verano (1995).

4.3.2.2. *Segona etapa: de la versió 13a a la versió 15a*

Abans d'iniciar-se el període de vacances (21 de juliol de 1995) varen arribar al sector dels plàstics els rumors que circulava una versió 13a que podia afectar greument els seus interessos:

[...] Por si acaso, el 31 de julio ANAIP dejó entregado, oficialmente, en el MOPTMA, un escrito de protesta ante la agresión a los envases y a los plásticos que suponía el contenido de los rumores existentes. Y hubo que dejar transcurrir agosto.

L'anunci dels canvis en els continguts de la versió 13a i la reacció del sector dels plàstics

Al setembre els esmentats rumors es confirmen: els canvis entre els continguts de la versió 12a i els de la versió 13a (vegeu l'annex) són notables. A continuació els resumim.

- a) S'inclou en els sistemes integrats de gestió dels REE el requisit d'assumir una reducció del 10 % del total del pes dels REE gestionats pel sistema en cinc anys, i en el cas del PVC, el 20 % en el mateix període de temps.
- b) S'afegeixen una disposició i un annex a través dels quals es consideren els envasos clorats com a tòxics i perillosos a efectes de llur incineració.
- c) S'estableix una jerarquia en els sistemes de reducció i tractament (valorització) en la qual es prioritza la reutilització.

Aquests canvis varen indignar, lògicament, el sector dels plàstics perquè segons aquest sector les modificacions introduïdes en la versió 13a no figuraven a la Directriu europea. En efecte, la Directriu europea (vegeu l'annex) no menciona cap percentatge de reducció en l'ús del PVC ni tampoc qualifica aquest tipus de plàstic de material tòxic i perillós.³⁴⁹ Pel que fa a la jerarquia en les modalitats de valorització, si bé és cert que la Directriu no en fa explícita una jerarquia, indirectament fomenta la reutilització quan es refereix, en l'exposició de motius, a la prevenció:

[...] la gestión de los envases y de los residuos de envases tendrá como primera prioridad la prevención de la producción de envases, y asumirá como principios fundamentales la reutilización de los envases, el reciclado y otras formas de valorización de los residuos de envases y, consiguientemente, la reducción de la eliminación final de este tipo de residuos.

En qualsevol cas, la protesta d'aquest sector s'argumenta en els mateixos termes que es va fer quan el Comitè de Medi Ambient del Parlament va fer unes recomanacions per a la segona lectura del text comunitari l'abril de 1994:

[...] Y es que, en contra de lo que preconiza la Directiva [en aquell cas, la posició comuna del Consell], se discrimina los materiales, *rompiendo la libertad de mercado* [però respectant el principi del contaminador pagador!] y la igualdad de trato. Discriminación negativa para el PVC sobre todos y positiva del vidrio sobre todos también.

[Butlletí d'ANAIP, 21 a 30 de setembre de 1995.]

En aquest punt considerem necessari fer tres observacions. En primer lloc volem remarcar que la indignació del sector dels plàstics posa de manifest que havia previst una transposició mimètica de la Directriu 94/62/CE, una directriu sobre la qual, com ja hem vist, havia influït substancialment el sector del plàstic aconseguint evitar la discriminació negativa dels materials més difícilment reciclables. Per tant, sembla que aquest sector no ha comptat mai amb la possibilitat legal (article 130*t* de l'Acta Única Europea) d'eleva els estàndards d'exigència mediambiental d'una norma estatal respecte d'una norma comunitària.

Més significativa és encara la interpretació que fa ANAIP respecte dels canvis introduïts en l'esborrany:

349. Tanmateix, per a la segona lectura de la proposta de directriu (posició comuna del Consell, març de 1994) al Parlament Europeu, el Comitè de Medi Ambient del Parlament Europeu va fer unes recomanacions (abril 1994) d'entre les quals destaca la limitació progressiva de l'ús de materials halogenats (PVC) en els envasos (vegeu l'annex).

[...] Y, ante nuestro asombro, se nos confirmaron las malas nuevas anticipadas: la versión 13 existía, el consenso alcanzado anteriormente no servía para nada y la decisión que había llevado al nuevo texto no era de tipo técnico, sino político. Nuestro escrito había llegado en tiempo y forma, se había considerado y se había valorado. Pero ante el carácter político del asunto, nada que hacer.

[Butlletí d'ANAIP, 21 a 31 d'octubre de 1995, p. 232.]

D'aquestes declaracions sembla desprendre's que per ANAIP la definició del problema (la gestió dels REE) és una qüestió tècnica i no política, i que per tant els possibles canvis en els processos tecnològics que incorpora (priorització de modalitats de valorització, discriminació/substitució de materials) són neutres. En definitiva, pel sector del plàstic la versió 12a (que segons els mateixos empresaris es basava en la «Propuesta de la industria [...] (1992)») responia a criteris tècnics i no polítics, circumstància que canvia amb la versió 13a. D'això deduïm que per ANAIP la «Propuesta de la industria...» era un document tècnic; un document tècnic que, recordem-ho, posava les bases per establir un acord voluntari entre la indústria i l'Administració per a gestionar un servei públic, com és la gestió dels RSU i dels REE continguts en els RSU... És evident que les declaracions formulades en el butlletí d'ANAIP van adreçades als seus membres, i per tant formen opinió en un sector molt determinat de la societat, tanmateix posen de manifest el que ja hem indicat en el capítol referit a la contextualització històrica i social del problema: la definició del problema depèn de la correlació de forces entre sectors socials que intenten configurar una determinada imatge social del problema.

Finalment, volem observar que, inicialment, la reacció empresarial no va ser unànime, tal com queda reflectit també en el butlletí d'ANAIP:

[...] Contrastado el parecer de los dos responsables del MOPTMA, visitados por los representantes de ANAIP, era necesario transmitir la posición sectorial a todos los estamentos [sectors?] relacionados, de alguna manera, con el caso. Y así se ha informado al Presidente de ASPAPEL [associació del sector del paper] y al Vicepresidente de FEIQUE [cúpula estatal del sector químic] —ambos miembros del Consejo Asesor del Medio Ambiente y el segundo de los cuales, además, ostenta la Presidencia de la Comisión de Medio Ambiente de la CEOE [es tracta del senyor Nava].

[Butlletí d'ANAIP, 21 a 31 d'octubre de 1995, p. 233.]

Això ens porta a parlar de quin ha estat el paper del CAMA en les negociacions i de com ha repercutit la seva intervenció en els continguts de la versió 13a.

La intervenció del Consell Assessor de Medi Ambient

Per tal d'assessorar el MOPTMA, el Consell Assessor de Medi Ambient (CAMA), a través de dos grups de treball («Residuos y contaminación ambiental» i «Responsabilidad civil»), començarà a discutir, a partir del mes de maig (1995), els esborranys sobre la transposició de la Directriu 94/62/CE.³⁵⁰

La composició d'aquests grups de treball és plural i anirà variant al llarg del temps. A partir de l'estiu de 1995, com es manifesta en la llista d'assistents de l'acta del grup «Residuos y contaminación ambiental» de 26 de juny de 1995, la correlació de forces (en termes de representació d'interessos) entre participants és força diferent de la que es donava en els grups de discussió anteriors:³⁵¹

- 3 representants del MOPTMA;
- 3 representants del sector empresarial;
- 4 experts;
- 1 representant dels consumidors;
- 1 representant de les associacions de veïns;
- 3 representants del sector sindical;
- 6 representants del sector ecologista (o proper).

La pluralitat dels interessos representats en els grups de treball es manifestarà a través dels diferents continguts de les propostes sectorials i comportarà la impossibilitat d'acordar un dictamen subscrit per tots els components del grup. Així, mentre que el sector empresarial (representat per dos membres de la CEOE i un membre del Consell de Cambres) feia una valoració positiva del model de gestió plantejat en la versió 12a, el sector ecologista presentarà, uns mesos més tard, una proposta de dictamen (subscrita també per associacions de veïns, sindicats i associacions de consumidors) que aplaudeix les modificacions introduïdes en la versió 13a.

A partir de l'estiu de 1995 el sector empresarial s'anirà desimpliant dels grups

350. Com ja hem indicat, el CAMA és l'òrgan consultiu del MOPTMA i en el nostre cas se li demanarà que emeti una proposta de dictamen abans que el MOPTMA adreci el seu avantprojecte al Consell d'Estat i al Consell de Ministres.

351. La llista dels assistents és la següent: Miguel Solé (expert), Santos Cuadros (Consell de Cambres), Rafael Serra Naranjo (Fondo Ibérico), Aurora Gómez Jardosa (Consejo Ibérico), Juan Martínez Pérez (CAVE), Estefania Blount (CCOO), Joaquín Nieto (CCOO), Mercè Girona (CEPA - Consejo Ibérico), Jesús Cabases (CODA), José Luis G. Cano (AEDENAT), Alwine Woischnik (UGT), Marion Cabanna (Fondo Patrimonio), Fernando Fuentes (ADENA), María Artola (experta), José Torrent (MOPTMA), Jorge Moas (COAG), Alberto Muñoz Sánchez (CEOE), Albert Pérez (figura com a expert però representa ASODECO!), Isabel Avila (CEACCU), José A. Díaz Lázaro (MOPTMA [subdirector general de residuos]), Pedro Poveda (MOPTMA [cap d'àrea normativa]), Anton Azkona (expert) i Rafael Luengo (CEOE).

de treball del CAMA i per tant la seva participació en aquest òrgan servirà poc als sectors més perjudicats (PVC i plàstic en general).³⁵² A més a més, cal tenir en compte que la representació empresarial en el CAMA era de caràcter intersectorial (CEOE i cambres de comerç), i per tant, no era evident que els representants empresarials poguessin defensar fàcilment uns sectors els interessos dels quals s'oposaven clarament a la majoria dels altres interessos representats en el CAMA (la situació hauria estat segurament diferent si s'hagués tractat del vidre o del paper).

Per tant, la participació empresarial en el CAMA no era, evidentment, el millor recurs per a defensar els interessos dels sectors afectats per les modificacions introduïdes en la versió 13a. Així, l'estratègia dels sectors més perjudicats consistirà a obrir tots els fronts possibles de batalla:

Se ha visitado, uno a uno, con la explicación oportuna y la entrega del dossier correspondiente, cuidadosamente elaborado, a los Consejeros de Medio Ambiente de las Comunidades Autónomas —componentes todos ellos, de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente del MOPTMA [...]. Se han celebrado reuniones con los responsables de Medio Ambiente de los Grupos Parlamentarios, tanto del PSOE como del PP. Se ha contado con el apoyo de la Confederación Europea de Transformadores de plásticos, EuPC, *que se ha dirigido a los Ministerios implicados en nombre de Europa*. Y se está, en estos momentos, en pleno desarrollo de las visitas informativas a los responsables de los departamentos adecuados de los Ministerios de Industria, Sanidad, Trabajo, Agricultura. Se trata de contar con la colaboración de todos aquellos que, de una u otra forma, pueden tener algún tipo de intervención en la promulgación de la disposición oficial.

[Butlletí d'ANAIP, 21 a 31 d'octubre de 1995, p. 233.]

Tanmateix, el CAMA tampoc es revelarà com un instrument extremament eficaç per als altres sectors. La representació minoritària de la indústria i del comerç en el CAMA podia fer pensar que aquest òrgan s'estava convertint en un recurs important per a aquest sector per exercir un contrapoder a la posició, fins llavors privilegiada, dels empresaris.

Així, la influència dels grups ecologistes i de llurs aliats s'exercirà més a través d'una campanya de difusió pública de llurs propostes i reivindicacions que a través del CAMA.³⁵³ És significatiu que el MOPTMA no subscriuís, junt amb

352. Un empresari entrevistat comentava irònicament que els empresaris no volien participar en «una CAMA redonda».

353. Són notables en aquest període les accions dels grups ecologistes en els supermercats i a la sortida de les conferències que sobre el tema dels envasos organitzaven el sector empresarial (cambres de comerç, associacions empresarials) i l'Administració (Generalitat de Catalunya, Patronat Català Pro Europa). Aquests grups també començaran a enviar força comunicats de premsa a partir de l'estiu de 1995.

els grups que hem esmentat, la primera proposta de dictamen que emet el grup «Residuos y contaminación ambiental». En aquest sentit, transcrivim alguns fragments d'una carta enviada pel CEPA (Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius)³⁵⁴ a la secretària d'Estat, Cristina Narbona:

Sin cometer la torpeza de intentar contraponer la valoración general que nos transmitiste en el encuentro en el Hotel Ars con la del Sr. Director General de Residuos [el senyor José Antonio Díaz Lázaro formava part del CAMA], sí que te manifestamos abiertamente que nos sorprende su negativa a incorporar [en el dictamen del CAMA] algunas de las modificaciones substanciales a las que nos manifestaste tu opinión favorable. [...] Confiamos que tomarás en consideración los criterios y sugerencias que formulamos en el documento que redactamos [es refereix a una proposta elaborada pel CEPA en nom de la Plataforma Cívica per a la Reducció de Residus] y que se introduzcan las modificaciones necesarias para que la futura Ley aporte mejoras [...]. Consideramos una garantía el acuerdo unánime [només del sector ecologista!] sobre la necesidad de modificar substancialmente el borrador 12 en la dirección señalada por nuestro documento i por el amplio abanico de intervenciones expuestas por los asistentes al grupo de Residuos [faltarien, però, els representants empresarials!]. [...] Es en este sentido que nos ha parecido oportuno enviarte este breve comentario para pedirte un cambio de actitud del Sr. Díaz Lázaro más abierta y permeable a asumir las propuestas expresadas por la gran mayoría de representantes, ya que nos volveremos a encontrar el próximo jueves, 6 de julio en la sede del MOPTMA [propera reunió del grup de residus del CAMA].

[Molins de Rei, 29 de juny de 1995.]

354. El CEPA és un grup ecologista que s'encarrega a Catalunya d'impulsar i implantar el projecte pilot de gestió dels RSU anomenat Residu Mínim. La capacitat d'influència és important pel fet que és l'autor d'una experiència que es desenvoluparà a partir d'un protocol signat pel Departament de Medi Ambient, els ajuntaments de Sant Cugat del Vallès, Molins de Rei i Torrelles de Llobregat i el CEPA, el febrer de 1992. En aquest protocol es preveia també la participació de l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus; però, malgrat que l'EMSHT va aprovar finalment en comissió de govern del dia 30 de desembre de 1993 la seva participació en l'experiència, aquesta encara no s'ha fet efectiva. Més enllà de les seves característiques tècniques, el projecte Residu Mínim té una clara voluntat subversiva respecte dels models empresarials en centrar els seus objectius en la minimització dels residus. El plantejament subjacent es basa en la minimització del problema i no solament en el seu tractament. Aquest caràcter crític li confereix una radicalitat que l'oposa als interessos empresarials (fabricants de matèries primeres per als envasos, fabricants d'envasos, envasadors i grans distribuïdors) però compromet el seu esdevenidor en termes financers. El CEPA representarà en el CAMA al Consejo Ibérico, la confederació de grups ecologistes que agrupa ADENEX (Extremadura), ANDALUS (Andalusia), DEPANA (Catalunya), FAPAS (Portugal), GOB (Illes Balears), GONHS (Gibraltar), GURELUR (Navarra) i SILVEMA (Andalusia).

Hem vist per tant, respecte del CAMA, que aquest òrgan no és, en absolut, tant per als empresaris com per al sector ecologista, una plataforma ideal per a influir sobre les decisions del MOPTMA.³⁵⁵ Cal afegir, com ja hem vist, que les modificacions introduïdes en la versió 13a semblen contradir l'opinió del director general de residus. Això ens fa pensar —malauradament no ho podem documentar— que aquestes modificacions poden haver estat motivades per la voluntat d'altres càrrecs de la Secretaria d'Estat de Medi Ambient o del MOPTMA; una voluntat condicionada, si més no, per opinions que no provenien exclusivament del CAMA.³⁵⁶

El 2 d'octubre, amb una versió 13a que ja enfrontava clarament els empresaris al MOPTMA, se celebrarà la primera Conferència Sectorial sobre el tema i entraran en l'escenari d'intermediació d'interessos uns nous actors que es mostraran força actius: ens referim a les comunitats autònomes.

La Conferència Sectorial i la intervenció de les comunitats autònomes

En la primera Conferència Sectorial ja es posarà de manifest que les comunitats autònomes volen tenir un paper important en la gestió dels REE. En efecte, l'oposició de les comunitats de Canàries, Madrid i Catalunya posarà en evidència que la pressió exercida pels grups ecologistes en l'àmbit autonòmic i el diferent nivell de desenvolupament normatiu sobre la matèria comportaria pressions per part dels consellers mediambientals per autogestionar el problema.³⁵⁷ En concret, les pressions de les comunitats autònomes portaran a reelaborar la versió 13a. Les versions 14a i 14a bis incorporaran —respecte de la dimensió territorial del problema— les següents modificacions:

- la possibilitat que les comunitats autònomes desenvolupin normes referents a la gestió dels REE;
- la possibilitat que les comunitats autònomes imposin ecotaxes si no s'acompleixen els objectius de la normativa.

355. Ara bé, si com hem vist el CAMA no tindrà una capacitat notable d'influir sobre les decisions del MOPTMA, sí que permetrà, en canvi, legitimar l'acció d'uns sectors que fins llavors havien estat clarament marginats. Veurem com l'acció dels grups ecologistes també s'adreçarà molt particularment a les administracions autonòmiques.

356. Pel que fa a la reducció en l'ús del PVC, sembla plausible pensar que Greenpeace va exercir algun tipus de pressió, ja que en d'altres països (Bèlgica, Holanda) així ho varen fer. També s'apunta cap aquesta possibilitat en un article aparegut a *La Vanguardia* el 20 de novembre de 1995.

357. El conseller Vilalta va anunciar en una conferència (Recicla 95, 18-10-1995) que si el Govern central no regulava aquest aspecte (amb referència a la transposició de la Directriu), el Parlament de Catalunya elaboraria una normativa per a gestionar els REE.

La redacció d'aquests nous esborranys posicionarà clarament el PP. Així, el responsable de medi ambient del partit, el senyor Guillermo Cortázar, afirmarà que les deu comunitats autònomes regides pel PP no consideren acceptable el darrer document (versió 14a) perquè aquesta normativa va més enllà que la Directriu, i assegurarà que el seu partit està disposat a reformar la llei quan arribi al poder (*Cinco Días*, 6 de novembre de 1995).

Aquesta darrera fase de negociació posa de manifest que la possibilitat d'arribar a un consens no tan sols és difícil des d'un punt de vista sectorial sinó també des d'un punt de vista territorial. Tanmateix, el MOPTMA, i en concret la Secretaria d'Estat de Medi Ambient, no renunciarà encara a aprovar la normativa abans d'acabar la legislatura. El desenllaç, però, acabarà essent força patètic.

El desenllaç

D'una banda, la pressió empresarial s'anirà focalitzant entorn del problema del PVC;³⁵⁸ d'altra banda, el MOPTMA intentarà acostar les seves posicions als interessos d'altres sectors empresarials. En aquest sentit, per exemple, el MOPTMA intentarà guanyar-se la simpatia del petit comerç imposant mesures lesives per a la gran distribució: de la mateixa manera que es va fer a Alemanya, el sistema de gestió proposat en la versió 15a indica que les grans superfícies s'haurien d'encarregar de la recollida i selecció dels envasos que comercialitzin.

El darrer esborrany s'arribarà fins i tot a portar al Consell d'Estat i a incloure en l'ordre del dia del Consell de Ministres. Tanmateix, l'oposició de la CEOE (adjuntem en un annex la totalitat de les esmenes que va fer a la normativa) i del PP —que va fer saber que donava ple suport als empresaris— serà el motiu pel qual l'Administració estatal ajornarà, finalment, per a la propera legislatura, la transposició d'una de les directrius europees de protecció mediambiental més importants dels darrers anys... segons va afirmar el ministre Borrell (*Avui*, 12-3-1996).

La impossibilitat de tramitar en el darrer Consell de Ministres el Decret llei fa preveure que l'expedient administratiu haurà de ser revisat, possiblement amb caràcter de llei, en la propera legislatura. Aquesta revisió impedirà, per raons sim-

358. El desembre de 1995, el Senat aprovarà, amb els vots del PSOE, IU i Coalició Canària, una resolució a través de la qual es demana un estudi al Govern sobre els riscos del PVC. Per la seva banda, els empresaris crearan el Grup del PVC, el portaveu del qual és el senyor Jaume Mora, coordinador de medi ambient d'Elf-Atochem. En relació amb l'informe sol·licitat pel Senat, el senyor Jaume Mora declara el següent: «Somos los primeros interesados en que la opinión pública conozca la verdad sobre el PVC y ofrecemos nuestra colaboración en cualquier estudio alejado de los planteamientos electoralistas, políticos y meramente emocionales.»

plement cronològiques, que la Directriu s'hagi transposat dins del termini legal, que es tanca el 30 de juny.

La primera conseqüència d'aquest incompliment és que, a partir de l'1 de juliol d'enguany, els envasos produïts a l'Estat espanyol poden tenir problemes a l'hora de ser exportats a la resta de la Unió Europea.³⁵⁹

4.4. CONSIDERACIONS FINALS SOBRE EL QUART ESCENARI

L'escenari configurat per la transposició de la Directriu a l'Estat espanyol torna a posar de manifest la pluralitat d'interessos en joc. Ara bé, l'aparent oposició del MOPTMA als interessos dels empresaris significa que el Govern està defensant uns interessos generals que es contraposen a uns interessos particulars?

La posició del MOPTMA, aparentment contrària als interessos particulars d'alguns sectors empresarials (especialment, dels productors de PVC) ens podria fer pensar que en aquest darrer escenari, a diferència dels anteriors, hauríem de mantenir la hipòtesi d'una contraposició interès general / interessos particulars. Al nostre entendre, aquesta hipòtesi continua essent falsa en aquest escenari.

És evident que la dificultat d'assolir un consens a l'hora de fixar els continguts normatius de la transposició prové de la dificultat de conciliar uns interessos plurals i que, per tant, es deriva de la correlació de forces entre els actors prèvia al procés d'intermediació. La possibilitat d'assolir un consens amb major o menor facilitat estaria condicionada en les bases establertes per a intermediar els interessos: el major o menor accés dels grups privats a les arenes de decisió, l'atorgament públic d'estatus als grups (*insiders/outsidere*s) que participen en les negociacions. Ara bé, aquesta consideració és vàlida per a qualsevol escenari que hem estudiat fins ara (Dinamarca, Alemanya, França, Unió Europea).

Tenint en compte l'anterior, ens hauríem de demanar per què a l'Estat espanyol, on precisament la correlació de forces entre els actors semblava garantir un acord voluntari tan favorable als interessos empresarials com en el cas de França o més, no ha estat possible, fins a aquest moment, consensuar uns continguts normatius. És a dir, per què les condicions prèvies al procés d'intermediació han variat?

A Alemanya, la forta pressió dels partits i grups ecologistes va portar a fixar uns objectius força exigents (que, malgrat tot, després s'han hagut de rebaixar), però l'Administració va permetre que els empresaris implantessin un sistema pri-

359. Com ja hem comentat, al moment de tancar la redacció d'aquest llibre (maig 1996) vam aconseguir una darrera versió (ja en legislatura del Partit Popular) que recull les esmenes de la CEOE (i evidentment, les del PP) a la darrera versió de la legislatura socialista (15a).

vat, al marge del servei públic de gestió. A França, el menor nivell d'exigència dels objectius va permetre que els empresaris només es responsabilitzessin de finançar el sobrecoast de la recollida selectiva.

Considerem que la comparació dels escenaris d'intermediació d'interessos a Dinamarca, Alemanya, França i en l'àmbit comunitari ens ha revelat, justament, que la impossibilitat d'assolir un consens en el cas espanyol no s'explica únicament per la pluralitat dels interessos en joc o de la correlació de forces entre els actors —prèvia al procés d'intermediació— sinó, especialment, per la incapacitat de l'Administració de crear les bases per a una estructura d'intermediació d'interessos més o menys estable, on els actors públics i privats haurien pogut definir i redefinir llurs interessos (i no serà pel poc temps que hi hagin invertit!). Al nostre entendre les raons d'aquesta impossibilitat han estat les següents:

1. A l'Estat espanyol la pluralitat d'interessos s'ha manifestat també entre els mateixos actors públics. Així, si a França l'estructura d'intermediació es va basar en la possibilitat de definir uns interlocutors únics, tant públics (Ministeri de Medi Ambient) com privats (Monsieur Riboud, Eco-emballages),³⁶⁰ a l'Estat espanyol aquesta possibilitat —tan desitjada, evidentment, pels empresaris— es va anar perdent, com hem vist, al llarg de les negociacions.³⁶¹

L'organització multinacional dels interessos empresarials havia previst —tenint en compte el precedent francès— unes negociacions més centralitzades, però el diferent nivell de desenvolupament normatiu sobre la matèria —el cas català és el més rellevant en aquest sentit— va comportar que en l'àmbit local i autonòmic s'alterés la correlació de forces entre els actors prevista en l'àmbit estatal.³⁶² En aquest sentit, és molt significatiu que els empresaris hagin demanat constantment al MOPTMA tenir un únic interlocutor que representés els interessos dels municipis.³⁶³

Ara bé, la manca d'un interlocutor públic únic i central (aquí, justament, la

360. Ja hem vist que el paper d'interlocutor vàlid que va tenir Monsieur Riboud (president del grup BSN) va permetre una intermediació d'interessos entre l'Administració i els grans grups empresarials sense gaires interferències.

361. En aquest sentit, són significatives les declaracions del director general de Política Mediambiental, Arturo Gonzalo Aizpiri (*Cinco Días*, 6-12-1995), on afirmava, respecte de la possibilitat d'establir una ecotaxa als productors que no complissin els objectius establerts, que perquè l'impacte econòmic de no complir la llei fos homogeni en tot l'Estat possiblement s'articularia com un impost estatal, però que, en qualsevol cas, les comunitats autònomes tindrien competències per a imposar sancions als productors que no complissin els límits legals.

362. El director general de Política Ambiental declarava, respecte de la versió 14a el següent: «Es fruto de un largo proceso de confluencia de intereses de las comunidades autónomas, entidades ecologistas y de otros departamentos ministeriales» (*Cinco Días*, 6-11-1995).

363. A escala local i autonòmica la pressió dels grups ecologistes ha estat força eficaç a causa d'un major rendiment de llurs recursos a aquesta escala territorial (creació de plataformes d'àmbit local, o comarcal en el cas de Catalunya, que integren col·lectius diversos i associacions de veïns).

centralitat tal com l'hem definida no coincideix amb l'àmbit territorial de l'Administració) també ha actuat en detriment de la unitat de l'actor privat.³⁶⁴

2. La situació política del govern socialista es relaciona amb el que hem dit en el punt 1. Aquesta situació la podem interpretar en els termes que hem plantejat en el marc teòric: al deficit de centralitat provocat pel conflicte d'interessos inherent a la gestió del problema s'ha d'afegir un dèficit de centralitat estructural pel fet que el govern socialista perd incondicionalment i definitivament el suport del sector empresarial.³⁶⁵ En aquestes circumstàncies ja no es pot plantejar la possibilitat de recuperar centralitat a través d'uns actors privats.³⁶⁶

Així, paradoxalment, la situació en què es trobava el Govern al final del seu mandat no va jugar immediatament a favor dels interessos empresarials —com temien i manifestaven els grups ecologistes!— però en canvi no va permetre l'aprovació d'una normativa que els grups ecologistes ja aprovaven com a mal menor...

La impossibilitat per part del Govern d'establir una estructura d'intermediació d'interessos amb els empresaris comportarà una contradicció evident: el model de gestió dels REE, plantejat en la darrera versió de l'Avantprojecte, s'inspirava en el que hem denominat estratègia 1, però en canvi, tenint en compte les esmenes de la CEOE —amb el suport del PP—, d'aquí a uns mesos és previsible que s'inspiri en una opció estratègica contraposada, en un context de responsabilitat pública i sensibilització social que, evidentment, no pot haver canviat en tan poc temps.³⁶⁷

364. En aquest sentit són molt reveladores les declaracions d'un membre de l'Instituto Español del Envase y Embalaje, segons les quals no solament l'organització territorial del poder públic (en referència a les comunitats autònomes) sinó també l'organització territorial del poder econòmic (en referència a les associacions empresarials d'àmbit autonòmic) podien perjudicar un acord entre la indústria i l'Administració en matèria de gestió dels REE. També és significatiu el fet que Foment del Treball no formalitzés el seu suport a la CEOE (que ratificava el PP) fins pràcticament el darrer esborrany de normativa.

365. El posicionament del Partit Popular, fent costat en l'últim moment a les esmenes de la CEOE, és força significatiu d'aquest procés.

366. En aquest sentit cal remarcar que el ministre Borrell havia manifestat que l'aprovació d'una normativa estatal sobre la gestió dels REE tenia un caràcter simbòlic: davant la impossibilitat de guanyar-se la confiança dels empresaris, la nova normativa podria «compensar» els resultats tan mediocres aconseguits fins aleshores en la gestió dels RSU. En el diari econòmic *Cinco Días* del 6 de novembre de 1995 s'afirma el següent: «El ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, José Borrell, ha puesto un empeño especial en que la ley de envases y residuos de envases vea la luz de forma inmediata. Distintos sectores ven en esta actitud una muestra de que utiliza el texto legal como un argumento político para su partido, y especialmente para su imagen personal dentro y fuera del PSOE.»

367. Aquesta contradicció seria un exemple del que hem conceptualitzat com a efecte pervers d'aplicar una estratègia 1 bis en un context 1 o 1 bis (vegeu l'apartat 2.2.2., «Creació d'una estructura d'intermediació d'interessos: coresponsabilitat i col·legitimació»). Les conseqüències d'aquest efecte pervers són, també aquí, incertes.

Si el que expressa la gestió dels RSU fossin uns interessos generals que s'extreuen dels particulars, com s'explicarien llavors aquests canvis estratègics sobtats? Fixem-nos que el fet que el govern socialista hagi menyspreat la possibilitat de recuperar centralitat a través de determinats actors privats posa justament de manifest que els ha tingut en compte.

Així, l'actitud del Govern també es pot interpretar en els termes teòrics que hem plantejat: en l'intercanvi de recursos (regulació/legitimació) amb les organitzacions empresarials deixava de produir-se un joc de suma positiva.

Per a l'Administració central (MOPTMA), l'intercanvi podia comportar uns costos polítics amb vista a mantenir el suport de CiU, que ja havia aprovat una llei de residus el juny de 1993 i que, a través del Departament de Medi Ambient, impulsava un model de gestió més exigent (la viabilitat d'aquesta acció es comprovarà d'aquí a poc temps).³⁶⁸

Per a l'organització multinacional dels interessos empresarials, l'aposta (proposta) d'acord voluntari es veurà cada cop menys rendible en termes de legitimitat induïda. En efecte, les organitzacions empresarials que varen promoure l'acord també tenien en compte que els costos regulatius d'assumir-lo suposaven uns costos polítics per a llur representativitat,³⁶⁹ mentre que el grans grups industrials que poden utilitzar les PVREE com a instrument de legitimació ho poden fer sempre individualment (com a simples instruments d'autoregulació).

Ens reafirmem, per tant, en la consideració segons la qual no és operatiu contraposar un interès general defensat per l'Administració —i en el nostre cas, pel MOPTMA, les comunitats autònomes i els municipis— contraposat a uns interessos particulars per comprendre el procés d'intermediació d'interessos inherent a la transposició de la Directriu. Si realment la transposició de la Directriu 94/62/CE, com a política mediambiental «important» per a l'Estat espanyol (segons les declaracions del ministre Borrell), fos l'expressió d'un interès general, sembla que s'haurien d'haver acomplert almenys els següents requisits:

1. La transposició hauria d'haver estat tramitada via projecte de llei i, per tant, haver estat referendada pel Parlament.³⁷⁰
2. No s'haurien d'haver donat tants problemes per a aconseguir un consens,

368. Vegeu la nota 154.

369. Recordem que les *pimes* no veien amb bons ulls la proposta d'acord voluntari de la indústria espanyola. Aquest fet s'explica, òbviament, perquè llur balanç econòmic en termes regulació/legitimació no és el mateix que el que poden fer Coca-Cola, Solvay o Danone.

370. És significatiu que el Grup Parlamentari Federal per Iniciativa per Catalunya - Izquierda Unida, el més proper a les posicions dels grups ecologistes, fos l'únic que presentés, el gener de 1995, quan no era prevista la tramitació parlamentària de la normativa, una proposició de llei sobre envasos i residus d'envasos.

tant al CAMA (que finalment va tenir un paper merament simbòlic) com en la Conferència Sectorial.

No qüestionem el caràcter lloable del propòsit del MOPTMA d'oferir un major pluralisme en l'escenari d'intermediació d'interessos, sinó que aquest oferiment s'interpreti com la voluntat d'assolir un interès general. De ben segur, els *policy makers* francesos afirmarien que ells varen aconseguir expressar un interès general (que denominaven nacional i que incloïa, curiosament, els interessos de les multinacionals) amb força menys actors...

Si ens haguéssim centrat només en les condicions d'accés dels actors (*politics* → *policies*), hauríem deduït que aquestes, actualment, han comportat (provocat) la desimplicació dels empresaris. Aquesta conclusió hauria invalidat la dimensió dinàmica i evolutiva de l'estudi de cas i ens hauria portat a una conclusió, al nostre entendre errònia, segons la qual les condicions d'accés dels actors a l'Estat espanyol han estat primer de tipus neocorporativista (de 1992 a juny de 1995) i sobtadament de tipus pluralista (de juny de 1995 a gener de 1996).

Des d'una perspectiva *politics* → *policies*, les conclusions no són exactament les mateixes: la impossibilitat per part dels actors públics de recuperar centralitat a través de determinats actors privats els ha portat a adoptar una actitud estatista (Aguilar, 1993) que, encara que comportés recórrer a d'altres actors privats, no té res a veure amb una actitud pluralista.

CONCLUSIÓ

Partirem d'algunes consideracions finals sobre l'estudi de cas per establir una conclusió a aquesta recerca.

L'estudi de la gestió dels residus sòlids urbans a Europa com a exemple d'intermediació d'interessos en ha permès mostrar amb força claredat els següents fenòmens:

1. El procés d'aproximació al problema de la gestió dels RSU és un procés polític que depèn de la correlació de forces entre diferents sectors socials que pugnen per configurar una imatge social del problema.

En aquesta configuració d'una imatge social del problema de la gestió dels RSU —tot i que es tracta, com acabem de dir, d'un procés eminentment polític— l'activitat frenètica de *lobbying* d'alguns actors privats (especialment, les organitzacions empresarials del sector dels plàstic) i l'acció dels grups ecologistes han estat molt més determinants que la discreta participació dels partits polítics.³⁷¹

2. La identificació de responsables en el problema de la gestió dels RSU és una condició necessària però no suficient per a la definició dels actors. És necessària, també, una atribució de responsabilitats a presumptes responsables; aquest requisit explica el pas de la identificació del problema a la seva (re)definició i incorporació a l'agenda política.

Així, si en la identificació del problema els grups ecologistes varen tenir un paper rellevant, en la definició del problema —que comporta l'inici dels processos d'intermediació d'interessos— els empresaris tindran un paper preeminent. La

371. En el cas de l'Estat espanyol només podríem destacar l'activitat del grup parlamentari IC-UIU, que vehiculava les propostes dels grups ecologistes en una proposició de llei per transposar la Directriu europea.

capacitat d'alguns actors de redefinir llurs interessos és un indicador de llur influència en la definició del problema. Hem posat de manifest aquest fenomen en el cas del sector dels plàstics, mostrant la capacitat d'algunes organitzacions sectorials d'actuar com a grup de defensa d'uns interessos particulars (en l'àmbit estatal i a instàncies de la Comissió Europea) i alhora com a grup de promoció d'uns interessos menys particulars a instàncies del Parlament Europeu.³⁷²

L'estudi dels diferents models de gestió dels REE (vegeu el quadre següent) posa de manifest que si bé en tots els casos s'identifiquen uns mateixos responsables (els agents econòmics involucrats en la cadena dels envasos), la forma d'atribuir aquestes responsabilitats no és sempre la mateixa: depèn de l'estructura dels interessos econòmics i de l'encaix entre mercat polític i mercat econòmic.³⁷³

QUADRE 31. *Sistemes de gestió dels REE a la Unió Europea*

<i>Concepte/país</i>	<i>Alemanya</i>	<i>França</i>	<i>Unió Europea</i>	<i>Espanya</i> (segons el darrer esborrany de la transposició de la Directriu)
<i>Sistema de gestió</i>	DSD	Eco-emballages	Directriu 94/62/CE	ASODECO (?)
<i>Objectius</i>	Percentatge de recollida/classificació i reciclatge	Percentatge global de recuperació	Percentatge global de reciclatge i valorització	Percentatge per materials de valorització i reciclatge (?)
<i>Obligacions</i>	Reciclar	Eliminar	Valoritzar	Valoritzar (?)
<i>Tipus de valorització</i>	Reciclatge	Reciclatge i incineració amb recuperació d'energia	Reciclatge i incineració amb recuperació d'energia	Reciclatge i incineració amb recuperació d'energia
<i>Garantia de retirada</i>	Fabricants i distribuïdors	Fabricants	No es fixa	Fabricants i distribuïdors (?)
<i>Recollida de residus</i>	Privada	Pública	No es fixa	Pública/privada

Font: Elaboració pròpia.

372. En el capítol dedicat a l'elaboració de la Directriu, ja hem tingut l'ocasió de veure que el discurs sobre la idoneïtat tècnica de les propostes de valorització del sector dels plàstics havia tingut un paper important en les negociacions. La creació del PWMI (European Centre for Plastics in the Environment) per l'APME (Association of Plastics Manufacturers in Europe) i de la Fundación Española de los Plásticos para el Medio Ambiente per l'ANAIP (Asociación Española de Empresarios de Plásticos) són exemples de la voluntat de difondre una determinada imatge social del problema.

373. En aquest sentit és significatiu el cas alemany, on la importància del sector de la distribu-

3. *No és operatiu plantejar el problema de la gestió dels RSU en termes cooperatius mentre no s'hagin establert unes estructures d'intermediació d'interessos que permetin l'esmentada atribució de responsabilitats.*

Aquestes estructures es deriven del comportament estratègic de l'administració i dels empresaris en l'atribució recíproca de responsabilitats,³⁷⁴ i tenen uns efectes en termes de col·legitimació.

Hem mostrat que en el cas alemany, per raons de responsabilitat pública i sensibilitat social, a diferència del cas francès, aquesta estructura de coreponsabilitat i col·legitimació permetia una major sobirania (en termes de decisió) als consumidors.³⁷⁵

4. *La capacitat per part dels grups empresarials de limitar la discrecionalitat de l'administració en el seu comportament estratègic s'exerceix en el mateix moment de plantejar el problema i és un indicador de llur influència en la gestió dels RSU.*

L'estudi de l'organització multinacional dels interessos potencialment afectats per la gestió dels RSU posa de manifest la capacitat empresarial d'anticiparse a les opcions públiques de gestió. Aquest fet ha estat especialment rellevant en el cas francès, on l'elaboració del model de gestió tenia com un dels propòsits més importants servir de contramodel de referència (respecte del model alemany) en el llavors futur però previsible desenvolupament normatiu en l'àmbit europeu.³⁷⁶

ció es fa responsable de rebutjar els productes que no participen dels DSD / *grüne punkt* per evitar possibles perjudicis per al seu comerç si no s'assoleixen els objectius establerts en el Decret Toepfer.

374. Pot semblar agosarat dir que els empresaris atribueixen responsabilitats a l'administració (de fet, aquestes responsabilitats ja estaven atribuïdes legalment), tanmateix, la pressió exercida per evitar el sistema alemany (que com hem vist trasllada totalment la responsabilitat als agents econòmics privats) es pot interpretar, clarament, com una limitació a l'arbitrarietat de l'administració en la seva atribució de responsabilitats.

375. Hem vist que el model de gestió alemany es fonamenta en una estructura d'intermediació d'interessos entre l'administració (que renuncia a eliminar quantitats cada vegada més grans de REE/RSU), el sector de la distribució (sector en expansió que rebutja el sistema de consignació, que compromet aquesta expansió) i els consumidors, fortament conscienciats dels perjudicis mediambientals d'un consum irresponsable. Aquesta estructura d'intermediació pot provocar una espiral recuperacionista nefasta per als interessos dels industrials (productors i envasadors) en la mesura que la transmissió de legitimitat s'estableix entre els consumidors i els distribuïdors, i en queden al marge els productors. El model francès aconseguirà evitar aquest perill establint l'esmentada transmissió de legitimitat entre l'administració (els ajuntaments continuen essent els responsables d'eliminar els RSU) i la indústria (que aporta únicament els recursos financers i tecnològics). En conseqüència, la sobirania dels consumidors queda força limitada.

376. També és significatiu que en l'escenari de la transposició de la Directriu a l'Estat espa-

5. La influència dels grups empresarials també es manifesta per llur capacitat de condicionar l'administració en la priorització d'objectius, ja que aquesta depèn de les estructures d'intermediació d'interessos derivades del comportament estratègic dels actors.

Així, la implantació i generalització de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges —formulades i implementades pels empresaris— han condicionat (ja que limiten i/o ajornen els objectius de caràcter finalista) la priorització d'objectius en la gestió dels RSU.

La voluntat empresarial de relacionar estretament la gestió dels RSU amb les PVREE s'explica pel fet que els empresaris, lògicament, han intentat desplaçar els objectius de caràcter finalista (reducció del volum dels REE, i per tant, dels envasos) a través d'unes polítiques pal·liatives, com són les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges.

6. La gestió dels RSU a Europa s'ha d'interpretar, més enllà de les seves finalitats, com la formulació d'una política regulativa amb efectes redistributius entre els sectors econòmics potencialment afectats.

L'aplicació més o menys estricta del principi «qui contamina, paga» per internalitzar uns costos mediambientals té inevitablement uns efectes redistributius. Els sectors econòmics afectats, conscients d'aquests efectes, han optat entre dues estratègies:

- a) Violar el principi de «qui contamina, paga» com s'ha fet més o menys sistemàticament en el cas francès.
- b) Reorganitzar l'estructura dels interessos potencialment afectats per tal de preveure l'impacte econòmic de l'aplicació de l'esmentat principi.

Les PVREE combinaran, en tots els casos, aquestes dues opcions en la construcció d'un mercat artificial. El context de responsabilitat pública i privada en el qual s'hagin elaborat condicionarà la preeminència d'una opció o l'altra.³⁷⁷

Què tenen de rellevants aquestes observacions per al nostre objecte d'estudi? Com acabem de veure, l'estudi de cas que hem presentat posa de manifest que el problema de la gestió dels RSU no és solament un problema ecològic. Sense menysprear la rellevància ecològica del problema —qüestió que encara que volguéssim demostrar quedaria, per raons òbvies, fora de la nostra com-

nyol, l'organització multinacional dels interessos empresarials hagués aconseguit un preacord voluntari basat gairebé exclusivament en el model de gestió francès.

377. En aquestes circumstàncies, seria absurd i gratuït demanar-se com s'hauria pogut evitar la instrumentalització de la gestió dels residus sòlids urbans a Europa a través de les PVREE.

petència— podem afirmar que la sobtada i intensa mobilització de recursos i d'interessos que ha generat no es correspon amb la seva gravetat ecològica.³⁷⁸

Aquesta constatació ha estat important per al nostre objecte d'estudi, en la mesura que ens ha advertit sobre *com* i *quan* s'ha donat l'oportunitat de considerar, de regular i de gestionar el problema. La recerca de factors que expliquessin aquesta oportunitat ens ha portat a considerar la rellevància econòmica del problema i per això hem dedicat una atenció especial als interessos econòmics dels agents involucrats en la gestió del problema.³⁷⁹

Però és per això un problema més econòmic que ecològic? Encara que fos possible donar una resposta a aquesta pregunta, sempre seria discutible i segurament gratuït establir un ordre de prioritat als adjectius, ja que la definició del problema, com hem vist —en darrera instància i malgrat l'opinió dels experts—, dependrà de la correlació de forces entre els actors que el defineixen.³⁸⁰

Insistim, però, que per al nostre objecte d'estudi l'important era saber com i quan s'havia produït l'oportunitat de gestionar el problema (independentment de la seva identificació). Vegem-ho a continuació.

En situar històricament aquesta oportunitat, l'estudi de cas ha permès explicar les bases sobre les quals s'ha establert una estructura d'intermediació d'interessos; com hem vist, aquestes bases es deriven del comportament estratègic de l'administració i del sector empresarial, en l'atribució recíproca de responsabilitats. Al llarg de l'estudi de cas, hem delimitat aquest comportament estratègic (i recíproc) entre dues estratègies —que hem definit en termes ideals— per tal de copsar la seva evolució en el temps i en l'espai.³⁸¹

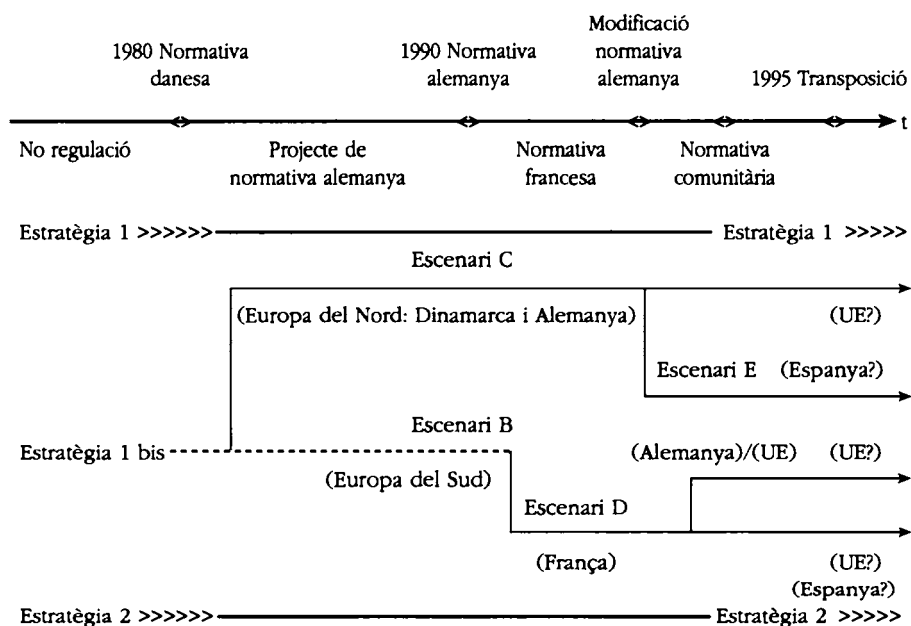
En l'esquema següent, podem observar que aquest comportament ha variat segons els escenaris d'intermediació d'interessos, uns escenaris condicionats per diferents contextos de responsabilitat pública i privada, i per la diferent configuració dels mercats econòmics i polítics.

378. En el capítol sobre la contextualització territorial i sectorial del problema hem vist que en el mateix àmbit dels residus existeixen problemes més greus des d'un punt de vista estrictament ecològic (tant per llur volum com per llur perillositat).

379. En aquest sentit, no hem procedit a avaluar l'impacte econòmic de les PVREEE —qüestió que des d'un punt de vista microeconòmic i macroeconòmic i per a determinades polítiques mediambientals estan començant a abordar autors com ara M. Isla, P. Riera, L. Franco, però que queda, òbviament, fora del nostre àmbit d'estudi— sinó a identificar els interessos potencialment afectats segons la normativa i segons els mateixos actors.

380. Fins i tot els mateixos empresaris afirmaven aportar «solucions ecològiques» a la gestió del problema!

381. Les dues estratègies s'oposarien idealment pel fet que l'una trasllada la titularitat del problema als agents econòmics privats, mentre que l'altra manté en secret aquesta titularitat com a contrapartida de compartir responsabilitats (generalment, de tipus tecnològic i financer).

ESQUEMA 11. *Convergència en les estructures d'intermediació*

Font: Elaboració pròpia.

Aquest esquema, però, també permet observar que a partir de la modificació de la normativa alemanya, les estratègies —i per tant, les estructures d'intermediació que se'n deriven— tendeixen a confluïr, excepte en un darrer escenari d'intermediació: el de la transposició de la Directriu 94/62/CE a l'Estat espanyol. Considerem que aquesta excepció ha estat justament la que ens ha permès confirmar la validesa del marc teòric d'interpretació.

L'aproximació *politics* → *policies* ha donat una dimensió comparativa a l'estudi de cas sense trencar la unitat d'anàlisi; aquesta ens ha permès explicar que des de correlacions de forces prèvies i similars entre els actors es poguessin arribar a estructures d'intermediació d'interessos divergents (França i l'Estat espanyol), mentre que des de correlacions de forces prèvies però significativament diferents entre els actors es poguessin establir estructures d'intermediació convergents (França i Alemanya).

El resultat paradoxal observat en el darrer escenari s'explicaria pel fet que les condicions d'accés dels actors privats en l'elaboració de la normativa no han estat una dada fixa i prèvia (*politics* → *policies*) sinó que aquestes condicions

han anat canviant al llarg del procés d'intermediació, és a dir, en la mesura que s'anaven definint i redefinint els interessos en joc.³⁸²

En definitiva, l'esquema interpretatiu que hem proposat ens ha permès observar que les condicions d'accés dels actors són variables del procés d'intermediació, que expliquen com es defineix el problema en termes d'interessos recíprocs.

Això ens porta a plantejar la pregunta següent: en quin sentit podem parlar de política mediambiental en la gestió dels residus sòlids urbans si apliquem el marc interpretatiu que hem proposat? Per respondre a aquesta pregunta, partirem de les possibles definicions de medi ambient i dels interessos que les representen, aplicant els supòsits que hem assumit respecte de la definició dels actors i dels interessos (hipòtesi de reflexivitat).

En primer lloc advertirem que la representació d'uns interessos mediambientals no seria consistent en el cas que els definíssim en termes biocèntrics.³⁸³

No cal detenir-se gaire en aquesta observació per deduir que una representació d'aquest tipus seria inconsistent —malgrat les objeccions de la *deep ecology*— ja que considerem que la natura no té interessos.³⁸⁴

Considerem més sensat mantenir la consideració segons la qual els interessos mediambientals (definitos en termes biocèntrics) no es poden representar perquè no existeixen.

Una definició més antropocèntrica del medi ambient capgira, lògicament, els plantejaments anteriors. Considerant que el medi ambient (objecte de gestió) es defineix en relació amb l'ésser humà i que aquest, evidentment, sí que pot expressar uns interessos, arribem a la conclusió que de la mateixa manera que cap actor pot definir-se (i legitimar-se) com a representant dels interessos mediambientals, aquests interessos tampoc poden definir-se (i legitimar-se) en relació amb cap actor que els representi.

Ara bé, segons la hipòtesi de reflexivitat, de la mateixa manera que els actors no solament es defineixen en relació amb els interessos que defensen, promouen o representen, els interessos tampoc es defineixen solament en relació amb els

382. Recordem que la correlació de forces entre els actors i les condicions d'accés d'aquests no era significativament diferent de la que es donava a França.

383. Cal recordar que una definició biocèntrica del medi ambient pressuposa l'espècie humana com una espècie viva més i per tant se la considera (i s'interpreta la seva activitat) en relació amb la resta dels éssers vius.

384. I en el cas que els tingués, com els expressaria? Quina altra font de legitimació, que no fos el totalitarisme més dèspota, permetria expressar-los en nom de la natura. En qualsevol cas, si l'acció pública derivada d'una definició biocèntrica del medi ambient es legitimés apel·lant a la noció d'interès públic —com a modalitat de l'interès general, que es defineix per defecte (perquè cap altre actor pot representar aquest interès)—, la seva fonamentació també seria fal·laç ja que mantenim que no existeixen interessos biocèntrics mediambientals.

actors que els defensen, promouen i representen. En conseqüència, no podríem parlar d'un sol interès mediambiental sinó de tants interessos mediambientals com actors existissin. En aquest cas, l'acció pública es definiria (i legitimaria) en relació amb uns interessos que es defineixen (i legitimen) en la mesura que representen el que hi ha de comú (i no d'exclusiu) en la definició que fan d'aquests interessos la resta dels actors.³⁸⁵

És des d'aquesta òptica que hem interpretat l'estudi de cas. I és des d'aquesta òptica, també, que hem arribat a la consideració següent: el problema de la gestió dels RSU ha esdevingut un problema econòmic i polític, al marge de la seva dimensió ecològica, en la mesura que els mateixos actors, tenint en compte que llurs interessos es podien definir en termes recíprocs, l'han configurat així.

En aquest sentit, els actors públics concebran les polítiques de valorització dels envasos i embalatges com un instrument polític i econòmic per a legitimar-se, impulsant formes de gestió dels residus sòlids urbans més eficaces, mentre que alguns actors privats centrals aprofitaran els escenaris creats per les PVREE per a lliurar una competició intersectorial i al mateix temps legitimar-se fent pública la seva participació en la gestió del problema.

Aquesta situació s'explica pel fet que la intermediació d'interessos entre el sector públic i el privat s'ha basat en una estructura de coresponsabilitat a través de la formulació i la implementació de les PVREE: l'administració esdevé responsable de contenir l'opinió pública assegurant-se que el problema dels RSU sigui interpretat com un problema de tots els ciutadans (dilució de la titularitat),³⁸⁶ mentre la indústria s'hi responsabilitza aportant solucions tecnològiques i financeres per a la gestió efectiva del problema.

És en aquest sentit que podem interpretar l'esmentada confluència en les estructures d'intermediació d'interessos. I és també en aquest sentit que interpretem el darrer escenari d'intermediació que hem estudiat, com un fracàs en la generalització d'aquestes estructures i no com una mostra de major pluralisme per part dels actors públics.

En definitiva, l'anàlisi concreta dels processos d'intermediació inherents a la gestió dels RSU ens ha permès mostrar un exemple de creació d'un mercat artificial, per part d'uns grups empresarials centrals, emparant-se en la legitimitat pública. El caràcter multinacional dels actors privats ha estat un recurs indispensable per a fer confluïr les estructures d'intermediació.

385. En aquest sentit els grups ecologistes han aconseguit uns resultats que segurament no desitjaven: en la mesura que han aconseguit que la societat s'interessés cada vegada més pel medi ambient, també han aconseguit que s'hi interessin alguns actors força poderosos: ens referim, òbviament, al sector empresarial.

386. Les campanyes institucionals han estat, en aquest sentit, notables.

Considerem que si bé és cert que la pràctica de crear mercats artificials ha esdevingut tradicional en el camp de la política mediambiental i que llur procés de creació ha estat motiu de reflexió teòrica des de principis dels anys seixanta (Dales, 1972), ha estat també interessant aportar alguns elements sobre els processos d'iniciativa en llur creació, perquè plantegen noves incògnites sobre el paper de l'estat davant dels altres actors, més enllà de consideracions mediambientals. Perquè si bé és cert que la creació d'aquest mercat ha comportat la internalització d'unes despeses mediambientals (esgotament dels recursos no renovables), també considerem oportú remarcar el següent:

- a) Que el nivell d'«adulteració» (*com, quan i quant* es redistribueix) del mercat ha estat fixat, quasi exclusivament, pels productors de les externalitats gràcies al paper central d'algunes elits empresarials.³⁸⁷
- b) Que la iniciativa empresarial de crear l'esmentat mercat artificial s'ha d'interpretar com l'intent d'evitar altres instruments econòmics (per exemple, les ecotaxes) i, per tant, fa palesa la capacitat empresarial de limitar la discrecionalitat dels poders públics.

En conseqüència, per a nosaltres ja no serà tan important saber en quin grau la gestió dels RSU respon a un problema ecològic (i per tant, respon a un interès mediambiental), sinó saber per què, en la mesura que s'ha plantejat com un problema polític i econòmic, aquest ha esdevingut un problema públicament rellevant. Així, el valor substantiu de les polítiques que se'n derivin (per exemple, les PVREE) s'atribuirà amb referència a la consideració anterior i, per tant, no deixarà de ser alhora un valor instrumental.³⁸⁸

Aquesta consideració pot ser útil, no tant pel seu valor substantiu (fins a quin punt la gestió del problema serveix per resoldre un problema ecològic i/o econòmic, valgui la redundància), com pel seu valor instrumental (permet, per empatia, comprendre la participació empresarial en la gestió del problema [creació d'un mercat artificial a través de les PVREE]).³⁸⁹ I, sobretot... perquè ens ha

387. Un indicador de la instrumentalització d'aquest mercat pot ser el paper gairebé irrellevant que han tingut els consumidors d'externalitats. En el cas espanyol, un representant de la Confederación de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HIPACOOOP) ens va manifestar que el Consejo de Consumidores y Usuarios gairebé no va poder ni opinar respecte de la transposició de la normativa sobre REE pel fet que les cooperatives que l'integren tenen una forta dependència financera envers l'Administració central i autonòmica.

388. Aquestes qüestions s'emmarquen un cop més en el recurrent debat *polícies/politics determines politics/polícies*. L'estudi de cas que hem presentat en aquesta recerca s'ha d'interpretar com una aportació a l'esmentat debat en posar en relació el caràcter no excloent de la relació interès general / interessos particulars amb la relació tampoc excloent *polícies/politics determines politics/polícies*.

389. No és el propòsit d'aquest llibre discutir el volum d'envasos que hauria d'assumir la socie-

permès sostenir, si més no en aquest cas, la tesi segons la qual els interessos/actors no solament es defineixen (i legitimen) en relació amb els actors/interessos que els defensen, promouen o representen.

Al marge de consideracions normatives, en el nostre cas, sembla evident que la definició (i legitimació) dels interessos mediambientals empresarials també ha convingut, si més no en un aspecte prou important, a la definició pública dels interessos mediambientals en la mesura que comportava esgarrapar uns calerons als consumidors sense haver de recórrer a un impost indirecte.³⁹⁰

Tanmateix, la rendibilitat política i econòmica per als actors públics i privats de l'estructura de coresponsabilitat que hem argumentat s'està encara posant a prova.³⁹¹ És des d'aquest context de provisionalitat i d'incertesa que ens demanem per què els partits polítics han pres posició tan feblement sobre la qüestió.³⁹² Això ens porta finalment a abordar la dimensió prescriptiva i normativa d'aquesta recerca i a anunciar en quina mesura i com es podria continuar una línia d'investigació. Per això partirem d'una nova pregunta: fins a quin punt l'etiquetatge de les polítiques mediambientals té, en força casos, un valor més instrumental que substantiu?

Si la noció d'instrumentalització de les polítiques públiques s'explica a través de l'anàlisi reflexiva dels processos d'intermediació d'interessos, aquesta ens podria prevenir sobre el fet que la tipificació d'algunes polítiques públiques (com ha estat el cas de la gestió dels RSU) no s'explica, en canvi, a través d'una distinció entre llurs dimensions instrumentals i substantives.³⁹³

tat, entre d'altres raons perquè no som militants de la *deep ecology*. Tanmateix, potser caldria també fer una observació sobre el valor substantiu de la doble instrumentalització de la gestió dels RSU. Si l'Administració ha considerat tan greu el problema del creixement del volum de RSU (com sembla desprendre's del lloc que ha ocupat en la seva agenda) per què en comptes de gestionar-lo (tractar la creixent generació de RSU via PVREE) no l'ha intentat minimitzar (reduir a l'origen la generació de RSU)?

390. En la presentació del marc teòric parlàvem de funcionalitat en termes de regulació i de legitimació.

391. En aquest sentit, per exemple, el sobrecost de les noves modalitats de gestió dels RSU es comença a posar en dubte mentre que el finançament aportat per les PVREE pot acabar percebent-se com la gestió privada d'un impost indirecte que paguen els consumidors.

392. Recordem que només el grup parlamentari format per Izquierda Unida - Los Verdes va presentar una proposició de llei relativa a la transposició de la Directriu 94/62/CE, amb la voluntat que aquesta fos tramitada pel Parlament.

393. Hem d'advertir que des d'un punt de vista normatiu, la noció d'instrumentalització d'interessos (o de polítiques) no té cap connotació pejorativa (al contrari!), i això no vol dir que no hàgim de denunciar el seu encobriment. En aquest sentit, una anàlisi i un seguiment de les polítiques públiques basats en l'avaluació cognitiva i social, com remarca Subirats (1995) referint-se a les polítiques mediambientals, podrien reduir el marge d'incertesa sobre la rendibilitat política i econòmica d'algunes polítiques públiques.

El cas que hem presentat ens ha permès copsar el *llarg viatge* entre la identificació del problema i la seva definició. Al llarg d'aquest viatge el paper dels partits polítics hauria pogut ser més rellevant perquè l'opinió pública prengués consciència d'aquesta (potser) inevitable i potser, també, saludable instrumentalització.³⁹⁴

En definitiva, una anàlisi reflexiva dels processos d'intermediació d'interessos en l'elaboració de les polítiques públiques ens hauria de servir, si més no, per a formular-nos una darrera pregunta: qui etiqueta l'etiquetador?

394. De ben segur, ha tingut uns efectes interessants per al medi ambient (reducció dels pes d'alguns materials, clausura d'abocadors incontrolats, etc...). Però, en al·lusió al professor Joan Botella, considerem que si els problemes mediambientals són seriosos i tenen a veure amb la solidaritat intra i intergeneracional, la instrumentalització de llur «interès impossible» pot acabar generant actituds cíniques entre els ciutadans, que portin a trivialitzar-los. Parlaríem, llavors, d'un mediambientalisme cínic més que d'un cinisme mediambiental.

És en aquest sentit que des d'un punt de vista personal creiem que la gestió dels problemes mediambientals hauria de basar-se més en els aspectes pedagògics, encara que això potser és més democràtic; en aquest context prendrien rellevància les relacions entre els partits polítics, els experts i l'opinió pública.

ADDENDA

Els resultats presentats en aquest llibre es deriven d'una recerca empírica realitzada entre els anys 1992 i 1996 a França, Bèlgica i a l'Estat espanyol. Hem considerat interessant actualitzar aquests resultats ja que significativament compleixen les hipòtesis plantejades al final del treball. Cal advertir, però, que en el moment de tancar la present edició, el problema de la gestió dels residus sòlids urbans encara no ha estat resolt definitivament, ni a Catalunya ni a la Unió Europea.

A continuació presentarem en forma d'informe cronològic els aspectes més significatius de l'evolució de la problemàtica des de la primavera de 1996 fins a l'hivern de 1997.

EL PROCÉS D'APROVACIÓ DE LA LLEI D'ENVASOS I RESIDUS D'ENVASOS (LLERE)

Febrer de 1996

Tal com ja hem indicat en el darrer capítol del llibre, la legislatura del Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) finalitza sense que es pugui aprovar un decret llei que permeti transposar la Directriu europea sobre envasos i residus d'envasos (94/62/CE), tot i que es varen arribar a elaborar fins a un total de quinze esborranys.

Abril de 1996

Com també vàrem preveure, el Partit Popular (PP) —ja en el govern— reprèn la transposició de la Directriu, però decideix tramitar-la en forma de projecte de llei en observar la manca de consens per a fer-ho a través d'un decret llei.

Octubre de 1996

El Projecte de llei entra al Congrés de Diputats i és esmenat per la Comissió de Medi Ambient, que formula més de 160 esmenes.

Febrer de 1997

S'aprova finalment el Projecte de llei per a transposar la Directriu 94/62/CE amb un retard acumulat de més de sis mesos (data límit per a transposar la Directriu, el juny de 1996). L'aprovació del Projecte de llei té el suport d'una majoria suficient però no gaire àmplia (180 vots a favor per 128 vots en contra), i no deixa plenament satisfet ningú (ni tan sols la ministra de Medi Ambient, Isabel Tocino, segons va declarar a la premsa).

Abril de 1997

La Llei sobre envasos i residus d'envasos (LLERE) es publica al BOE, i es preveu la seva aplicació per al gener de 1998.

Octubre de 1997

Una llei que acompanya la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1998 prorroga l'aplicació de la LLERE fins al maig de 1998, mentre s'espera aprovar un reglament sobre la gestió dels REE.

VALORACIONS DE LA LLERE

El contingut de la Llei no difereix gaire del text dels darrers esborranys elaborats en el període de legislatura socialista. Tanmateix, no es va acceptar finalment l'esmena ecologista que consistia a limitar l'ús del clorur de polivinil (PVC).

La LLERE fixa uns objectius basant-se en la Directriu 94/62/CE: valoritzar el 50 % dels residus d'envasos i embalatges abans de l'any 2001. Per a tal propòsit estableix un sistema integrat de gestió (com també feia la Directriu europea) que consisteix en el fet que els agents econòmics implicats en la producció dels REE (que posen en el mercat els envasos i embalatges) financien el sobrecost de la recollida selectiva que han de dur a terme els serveis municipals. La LLERE també disposa que les comunitats autònomes poden fer aplicar un sistema de gestió ba-

sat en el retorn dels envasos si amb el sistema integrat no s'acompleixen els objectius previstos (disposició addicional segona).

La LLERE neix amb l'oposició del Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE), Izquierda Unida (IU) i nombrosos col·lectius ecologistes —agrupats al voltant de la Coordinadora per a la Defensa Ambiental (CODA)— que havien abandonat el Consell Assessor del Medi Ambient (CAMA) en veure que la ministra de Medi Ambient havia reforçat la presència empresarial en l'esmentat organisme assessor. Aquests partits i grups ecologistes s'oposen a la LLERE perquè consideren que la normativa no posa un límit a la producció d'envasos de PVC.

Per la seva banda, el govern del Partit Popular considera que la concessió feta finalment a Convergència i Unió (CiU) —que proposava la reducció en el termini de quatre anys d'un 10 % del pes de la totalitat dels residus d'envasos i embalatges generats— no és realista i només serveix per a «maquillar» la llei.

El sector empresarial en general valora positivament la LLERE. El senyor Alberto Pérez, exdirector d'ASODECO i important directiu en l'organització dels interessos dels productors de plàstic, considera positiva l'aprovació de la Llei tot i que hi hauria introduït alguna esmena. El senyor Rafael Luengo, secretari de la Comissió de Medi Ambient de la CEOE, considera que la Llei ha introduït millores respecte dels esborranys anteriors, però adverteix sobre les possibilitats (poc favorables al món empresarial i a la unitat del mercat espanyol) que ofereix a les comunitats autònomes la disposició addicional segona. El secretari de l'organització que representa els interessos de la gran distribució (ANGED) és encara més explícit sobre els inconvenients d'haver introduït l'esmentada disposició addicional: aquesta pot suposar greuges importants segons l'espai disponible en els comerços per a afrontar el sistema de retorn dels envasos i embalatges.

CONSEQÜÈNCIES DE LA LLERE PER A LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS

Segons l'exconseller de Medi Ambient de la Generalitat, Pere Macías, els envasadors i comerciants de productes envasats venuts a Catalunya hauran de pagar (i per tant, repercutir sobre els consumidors) 10.000 milions de pessetes anuals a les entitats locals a partir de l'entrada en vigor de la LLERE. Aquesta quantitat és just el doble de la que consideren els empresaris. L'empresa Ecoembalajes España s.a., que aplega els principals fabricants d'envasos i que s'haurà d'encarregar de finançar el sistema integral de gestió, xifra fins ara una quantitat de 50 cèntims (de mitjana) per envàs dels 10.000 milions d'envasos que es posen en el mercat català. El president d'Ecoembalajes, el senyor Antonio Monerris, calcula que en principi hauran de pagar a les comunitats autònomes 20.000 milions de pessetes, i en tres anys, al voltant de 55.000 milions.

Sembla evident que un dels principals problemes per a posar en pràctica el sistema integral de gestió serà justament el d'establir i fixar el seu finançament. Aquesta qüestió explica també per què s'ha ajornat l'aplicació de la LLERE i per què actualment comencen a sorgir seriosos problemes en l'elaboració del reglament sobre la gestió dels REE. Un altre problema que ha de resoldre el reglament esmentat és el de fixar l'interlocutor o mitjancer entre el sector industrial i els municipis. En aquest sentit, els empresaris volen que hi hagi un interlocutor únic i que no hagin de negociar individualment amb els municipis.

NOTA FINAL

A l'hora de tancar l'edició d'aquest llibre la Comissió de la Unió Europea comença a plantejar una revisió de la Directriu 94/62/CE, la qual cosa no deixa de ser sorprenent si tenim en compte que encara no s'ha arribat a transposar a l'Estat espanyol. Aquest fet indica la complexitat de conciliar tants interessos en una política ambiental com la gestió dels residus sòlids urbans i corrobora les hipòtesis d'aquest llibre sobre la multidimensionalitat dels interessos implicats en aquesta problemàtica.

BIBLIOGRAFIA I ALTRES MATERIALS

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, Salvador (1985). «El asociacionismo empresarial en la transición post-franquista». *Papers. Revista de Sociologia* [Barcelona], núm. 24.
- AGUILAR, Susana (1993). «Análisis comparado de las políticas medioambientales en España y Alemania. Reflexiones sobre el futuro de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea». *Estudio Working Paper* [Madrid: Instituto Juan March], núm. 40.
- ALMOND, G. A. (1958). «A comparative study of interest groups and the political process». *American Political Science Review*, núm. 52.
- (1983). «Corporatism, pluralism, and professional memory». *World Politics*, vol. XXXV, núm. 2.
- ALTVATER, E. (1994). *El precio del bienestar*. València: Alfons el Magnànim.
- AMORÓS, M.; BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. (1994). «La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1 (setembre/desembre de 1994).
- ARIZPE, L. (1991). «Changements de l'environnement planétaire». *Revue Internationale des Sciences Sociales* [UNESCO; ERES], núm. 130.
- ASHFORD, D. (1978). *Comparing public policies, new concepts and methods*. Beverly Hills i Londres: Sage.
- ASHFORD, E. (1986). «Une approche historique de l'État Providence». *Revue Française d'Administration Publique*.
- AUDÈVE, Y.; DELTEIL, G. (1992). *Danger chimie*. París: Fayard.
- AYKAÇ, A.; GORDI, M. (1992). «The emerging corporatism: business executives as social managers». A: SUTTON, B. [ed.]. *The legitimate corporation. Essential readings in business and corporate governance*. Cambridge: Basil Blackwell.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. (1967). «Decisions and new decisions: an analytical framework». *American Political Science Review*, núm. 57, p. 632-647.

- BAGLIONI, M. (1990). «Organized and political process: the case of Italy». VI Colloquium on Organized Interests in Democracy: Perspectives on West and East. Cortona, maig 1990.
- BALDASANO, J. M. (1994). «La minimización de residuos: desde el proceso al producto». *Residuos*, núm. 6.
- BARCELÓ, A. (1981). *Reproducción económica y modos de producción*. Barcelona: Serbal.
- BARDE, J.-P. (1992). *Economie et politique d'environnement*. París: PUF.
- BASSO, J.-A. (1983). *Les groupes de pression*. París: PUF.
- BAUER, M. (1987). *Les 200. Comment devient-on un grand patron?* París: Editions Du Seuil.
- BAUER, M.; COHEN, E. (1981). *Qui gouverne les groupes industriels?* París: Editions Du Seuil.
- (1985). *Les grandes manoeuvres industrielles*. París: Pierre Belfond, p. 277-288.
- BECKER, G. S. (1985). «Public policies, pressures groups, and dead weight cost». *Journal of Public Economics*, núm. 28.
- BERGER, S. (1981). *Organizing interest in Western Europe. Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge University Press.
- BIENAYME, A. (1982). *Entreprise, marchés, État*. París: PUF.
- BILBO, J. (1992). «El medio ambiente y las organizaciones empresariales. Confabask y la experiencia vasca». *ICE*, núm. 711 (novembre 1992), p. 151-165.
- BLAU, P. M.; SCOTT, W. R. (1982). *Formal organizations. A comparative approach*. Londres: Routledge.
- BODIGUEL, J.-L.; QUERMONNE, J.-L. (1983). *La haute fonction publique sous la Cinquième République*. París: PUF.
- BODIGUEL, J.-L.; ROUBAIN, L. (1991). *Le fonctionnaire détrôné? L'État au risque de la modernisation*. París: Presses de FNSP.
- BOULDING, K. E. (1976). «The economics of the coming spaceship Earth». A: JARRET, H. [ed.]. *Environmental quality in a growing economy*. Baltimore: Hopkins.
- (1993). «Business in the ecosystem of power». A: SUTTON, B. [ed.]. *The legitimate corporation. Essential readings in business and corporate governance*. Cambridge: Basil Blackwell.
- BOULLOCHE, A.; CECCHINI, P.; CHEVALIER, A. [et al.] (1979). *Relations entre l'État et entreprises privées dans la CEE*. París: Institut de l'Entreprise; Mason.
- BRAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. (1970). *A strategy for decision*. Nova York: Free Press.
- BREGNSBO, H. (1994). «Organizing and interacting in a complex political system. The case of the proposal for a council directive on packaging and packaging waste». *The logic of group membership in the new Europe de l'ECPR*. [Ponència presentada en sessió de treball]
- BREWER, G.; DE LEON, P. (1983). *The foundations of policy analysis*. Homewood: The Dorsey Press.
- BROWN, L. R. (1992). *L'État de la planète*. París: Economica.

- BUCHANAN, J. M. (1977). «Why does government grow?». A: BORCHERDING, T. W. [ed.]. *Budgets and bureaucrats: The sources of government growth*. Durham: Duke University Press.
- (1984). «Rent seeking and profit seeking». Traduït a DDAA: *El análisis económico de lo político*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- BUCHHLOZ, R. (1992). *Public policy issues for management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- BUTT-PHILIP, A. (1985). *A pressure groups in the European Community*. Londres: University Association for Contemporary Studies.
- CAIRNCROSS, F. (1992). «Recyclage en Europe: l'Allemagne mène la danse». *Harvard-L'Expansion*, tardor 1992, p. 59-93.
- CALLEJÓN, M. (1898). «Sobre el Leviatan». *Revista Econòmica de Catalunya* [Barcelona: Col·legi d'Economistes de Catalunya].
- CASADEMUNT, A. (1994). «Plastics: shaping a new vision of Europe». *The logic of group membership in the new Europe de l'ECPR*. [Ponència presentada en sessió de treball]
- CASTILLA, M. L. (1994). «Criterios de eficacia en la valorización de RSU». *Residuos*, núm. 6.
- CAWSON, A. (1985). «Varieties of corporatism: the importance of meso-level of interests intermediation». A: CAWSON, A. [dir.]. *Organized interests and the state: studies of meso-corporatism*. Londres: Sage.
- (1995). «Public policies and private interests: the role of business interests in determining Europe's future television system». A: GREENWOOD, J. [ed.]. *European casebook on business alliances*. Londres: Prentice Hall.
- CHABASON, L.; THEYS, J. (1991). «Le Plan National pour l'Environnement». *Futuribles*, núm. 152, p. 45-68.
- CHIESI, A.; MARTINELLI, A. (1989). «The representation of business interests as a mechanism of social regulation». A: LANGE, P.; REGINI, M. [ed.]. *State, market and social regulation. New perspectives on Italy*. CUP.
- CHULLÁ, E. (1995). «La conciencia medioambiental de los españoles en los noventa». *ASP Research Papers*, 12 (a).
- CLAMEN, M.; NONON, J. (1991). *L'Europe et ses couloirs. Lobbying et lobbyistes*. París: Dunod.
- COASE, R. H. (1981). «El problema del coste social». *Hacienda Pública*, núm. 68.
- COHEN, E. (1992a). *Le colbertisme «high tech»*. París: Hachette.
- (1992b). «Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste». *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, núm. 2, p. 197-218.
- COLEMAN, W.; GRANT, W. (1988). «The organizational cohesion and political access of business: a study of comprehensive associations». *European Journal of Political Research*, vol. 16, p. 467-487.
- CONDE, A.; PANIZO, F. (1992). «La industria y el medio ambiente». *Papeles de Economía Española*, núm. 50.

- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION (1991). *L'évaluation de l'expertise à la responsabilité. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*. París: Documentation Française.
- CONSTANTY, H. (1991). «Les lobbies de l'emballage se déchaînent». *L'Expansion*, 18-30 abril, p. 140-146.
- COSTAS, A.; SERRANO, J. M. (1995). «Problemas escogidos y olvidados de la política económica española». *Diez ensayos sobre economía española*. Madrid: Pirámide (Empresa y Gestión)
- COTTA, A. (1984). *Le corporatisme*. París: PUF.
- CROZIER, M. (1986). «Entrevue. Michel Crozier et l'étude des organisations». *Revue de la Société Québécoise de Science Politique*, núm. 12.
- (1987). *État modeste, État moderne*. París: Fayard.
- (1992). «Le jeu de l'État face aux autres acteurs». A: LENOIR, R; LESOURNE, J. [ed.]. *Où va l'État?* París: Le Monde, p. 44-61.
- (1995). «La posición del Estado ante los otros actores». *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 2.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système*. París: Le Seuil.
- CROZIER, M. [et al.] (1994). *Où va l'Administration française?* París: Ed. d'Organisation.
- DALES, J. H. (1968). *Pollution, property and prices*. Toronto.
- DAVIS, M. D. (1986). *Introducción a la teoría de juegos*. Madrid: Alianza Universidad.
- DE BAEQUE, F.; QUERMONNE, J.-L. [ed.] (1982). *Administration et politique sous la Cinquième République*. París: Presses de FNSP.
- DEBBASCH, Ch.; BOURDON, J. (1985). *Les associations*. París: PUF.
- DEFALVARD, H.; FRYDMAN, R. (1992). *Formes et sciences du marché*. París: Cahiers d'Économie Politique; L'Harmattan.
- DEMBINSKI, P. H.; SCHÖNENBERG, A. M. (1991). «La création des marchés artificiels». A: MORAND, Ch.-A. [ed.]. *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*. París: Publisud.
- DENTE, B. [ed.] (1995). *Environmental policy in search of new instruments*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- DENTE, B.; FARERI, P. (1993). «Guidelines for Case-Study Analysis». *Working Paper de l'Istituto per la Ricerca Sociale*, gener.
- DENTE, B.; REGONINI, G. (1989). «Politics and policies in Italy». A: LANGE, P.; REGINI, M. [ed.]. *State, market and social regulation. New perspectives on Italy*. CUP.
- DI CASTRI, F. (1992). «L'écologie en temps réel». A: THEYS, J.; KALAORA, B. [ed.]. *La terre outragée. Les experts sont formels!* París: Autrement.
- DOMÈNECH, X. (1993). *Els residus, entre el rebuig i la supervivència*. Barcelona: Barcanova.
- DOÑATE, I. (1993). *La normativa ambiental comunitària. Condició i proposta de futur*. Barcelona: Beta.

- DOWNES, A. (1987). «Up and down with ecology. The "issue-attention cycle"». A: PERETZ, P. [ed.]. *The politics of american economic policy making*. Londres: Sharpe.
- DRANCOURT, M. (1991). «La protection de l'environnement. Un déficit mondial pour les entreprises». *Futuribles*, núm. 152, p. 75-79.
- DROR, Y. (1983). *Public policy-making process reexamined*. Londres: Transaction Books.
- DUMEZ, H.; JEUNEMAÎTRE, A. (1992). «L'État et le marché en Europe. Vers un État de droit économique?». *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, núm. 2, p. 263-274.
- DUMONT, R. [et al.] (1994). *Le livre des Verts. Dictionnaire de l'écologie politique*. París: Editions du Félin.
- DUNLEAVY, P. (1991). *Democracy, bureaucracy and public choice. Economic explanations in political science*. Nova York: Harvester Wheatsheaf.
- DUNLEAVY, P.; O'LEARY, B. (1987). *Theories of the state: the politics of liberal democracy*. Londres: MacMillan.
- DUPUY, F.; THOENIG, J.-C. (1985). *L'Administration en miettes*. París: Fayard.
- DURAN, P. (1990). «Savant et la politique: une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques». *L'Année Sociologique*, núm. 40.
- EASTON, D. (1982). «Categorías para el análisis sistémico de la política». A: EASTON, D. [ed.]. *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires: Amorrortu.
- ECKSTEIN, H. (1979). «Case study and theory in political science». A: GREENSTEIN; POLSBY [ed.]. *Strategies of inquiry*. Reading Mass; Addison Wesley.
- ESAMBERT, B. (1992). *L'État et les entreprises*. A: LENOIR, R.; LESOURNE, J. [ed.]. *Où va l'État? La souveraineté économique et politique en question*. París: Le Monde, p. 242-258.
- FAGES, J.; PEIRÓ, M.; RUIZ, R. (1991). «Els ajuts i la normativa de la Comunitat en matèria d'energia i medi ambient. Aplicació a Catalunya». *Documents de Treball*, núm. 21. Patronat Català Pro Europa.
- FEICK, J. (1990). «L'analyse comparative des politiques publiques: un chemin vers l'intégration des résultats?». *L'Année Sociologique*, núm. 40.
- FINER, S. E. (1966). *Anonymous Empire*. Londres: Pall Mall Press.
- FONTENEYNE, J. (1994). «Som al començament d'una nova època; hi ha un munt d'hàbits que la indústria encara ha d'adquirir». *Subproductes* [Barcelona: Consell de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya], núm. 13.
- FREY, B. S. (1972). *Umweltökonomie*. Göttingen.
- (1990a). «Institutions matter. The comparative analysis of institutions». *European Economic Review*, núm. 34.
- (1990b). «The economic approach to institutions. Institutions matter. The comparative analysis of institutions». *European Economic Review*, núm. 34.
- FRIEDBERG, E. (1993). *Le pouvoir et la règle*. París: Seuil.

- GARCÍA, B. (1995). «La contaminación ambiental en España. El estado de la cuestión.». *ASP-Research Paper*, núm. 8 (a) (1995).
- GARCÍA, M. (1991). «Opinión pública y medio ambiente». *Sistema*, núm. 104-105, p. 175-189.
- GILLY, J.-P. (1991). *L'Europe industrielle horizon 93*. París: La Documentation Française.
- GILLY, J.-P. [et al.] (1991). *L'Europe industrielle horizon 93, 1. Les groupes et l'intégration européenne*. París: Les Études de la Documentation Française.
- GINER, S. (1993). «Les dimensions institutionnelles et politiques du changement global». A: LESZEK, A.; KOSINSKI [ed.]. *Actes du 2ème. Symposium Sscientifique International sur les Dimensions Humaines du Changement Global de l'Environnement, HDP-Documents* [París], núm. 5.
- GOLDTHORPE, J. H. (1984). «El final de la convergencia: tendencias corporatistas y dualistas en las sociedades modernas occidentales». *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*. Madrid: Ministerio de Trabajo, 1991.
- GOMÀ, R. (1992). *Govern local i canvi urbà: un model d'anàlisi de polítiques públiques*. Universitat Autònoma de Barcelona. [Tesi doctoral]
- GRANT, W. (1990). «Organised interests and the European Community». VI Colloquium on Organized Interests in Democracy: Perspectives on West and East. Cortona, maig 1990.
- GRANT, W.; MARTINELLI, A.; PATERSON, W. (1989). «Large firms as political actors: a comparative analysis of the chemical industry in Britain, Italy and West Germany». *West European Politics*.
- GREENWOOD, J. (1994). «Representing interests in the European Union: sectors, case studies and generalisations». *The logic of group membership in the new Europe de l'ECPR*. [Ponència presentada en sessió de treball]
- GREENWOOD, J.; RONIT, K. (1995). «European bioindustry». A: GREENWOOD, J. [ed.]. *European casebook on business alliances*. Londres: Prentice Hall.
- GREENWOOD, J.; GROTE, J. R.; RONIT, K. (1992). «Introduction: organized interests and the transnational dimension». A: GREENWOOD, J.; GROTE, J. R.; RONIT, K. [ed.]. *Organized interests and the European Community*. Londres: Sage.
- GRÉMION, C. (1979). *Profession décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*. París: Gauthier-Villars.
- GUAL, J.; SOLÀ, J.; FLUVIÀ, M. (1991). *La indústria catalana en els anys noranta*. Barcelona: Ariel Economia; CIDEM.
- GUILIANI, J.-D. (1991). *Marchands d'influence. Les lobbies en France*. París: Seuil.
- HABERMAS, J. (1993). «Crisis tendencies and legitimation in liberal capitalism». A: SUTTON, B. [ed.]. *The legitimate corporation. Essential readings in business and corporate governance*. Cambridge: Basil Blackwell.
- HARDIN, G. (1968). «The tragedy of the commons». *Science*, vol. 162, p. 1243-1248.

- HASSENTEUFEL, P. (1990). «Où en est le paradigme corporatiste?». *Politix*. Paris: FNSC.
- HAYWARD, J. (1982). «Mobilising private interest in the service of public ambitions: the salient element in the dual french policy style». A: RICHARDSON, J. [ed.]. *Policy styles in Western Europe*. Londres: Allen & Unwin.
- HECLO, H. (1978). «Issue networks and the executive establishment». A: KING, A. [ed.]. *The american political system*. Washington: American Enterprise Institute.
- HENDERSON, J. M.; QUANDT, R. E. (1981). *Teoría microeconómica*. Barcelona: Ariel.
- HILDEBRAND, Ph. M. (1993). «The European Community's environmental policy, 1957 to 1992: from incidental measures to an international regime?». A: JUDGE, D. [ed.]. *A green dimension for the european community. Political issues and processes*. Londres: Frank Cass.
- HUSSON, J.-P.; PEREZ, Y.-A. (1993). *L'après 1993. Nouvelle donnée sur l'échiquier industriel européen*. Paris: L'Harmattan.
- ISLA, M. (1990). «El medi ambient i el mercat únic; nous reptes industrials». *Revista Econòmica de Catalunya* [Barcelona: Col·legi d'Economistes de Catalunya], núm. 14.
- JOBERT, B.; MULLER, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- JONES, C. (1979). *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press.
- JORDAN, A. G. (1981). «Iron triangles, woolly corporatism or elastic nets: images of the policy process». *Journal of Public Policy*, febrer 1981, p. 95-123.
- JORDANA, J. (1993). «Organitzacions d'interessos i xarxes polítiques: cap a una re-situació del paper de l'Estat». *CSIC-IESA Working Paper*, núm. 5.
- (1995). «El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, p. 77-89.
- JUDGE, D. (1993). «A green dimension for the European Community?». A: JUDGE, D. [ed.]. *A green dimension for the European Community. Political issues and processes*. Londres: Frank Cass.
- KATZ, R. S. (1986). «Party government: a rationalistic conception». A: CASTLES, F. G.; WILDENMAN, R. [ed.]. *Visions and realities of party government*. Berlín: De Gruyter, p. 31-71.
- KENIS, P. (1992). *The social construction of an industry. A world of chemical fibres*. Wien: Campus; Westview.
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. (1991). «Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox». A: MARIN, B.; MAYNTZ, R. [ed.]. *Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt: Campus.

- KERCHOVE VAN, M. (1991). «La dimension symbolique du droit pénal et les limites de son instrumentalisation». A: MORAND, Ch.-A. [ed.]. *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*. París: Publisud.
- KINGDOM, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policy*. Boston: Little Brown.
- KOOIMAN, J. (1993). «Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity». *Modern governance. New government-society interactions*, Londres: SAGE.
- KOPPEN, I. (1992). «The role of the European Court of justice in the development of the European Community environment policy». *EUI Working Paper*[EPU], núm. 18.
- KORMONDY, E. J. (1976). *Conceptos de ecología*. Madrid: Alianza Universidad.
- KRUEGER, A. O. (1974). «The political economy of rent-seeking society». *American Economic Review*, núm. 64.
- LACOSTE, A.-C.; THEYS, J.; HORS, M. (1993). *Croissance et environnement: les conditions de la qualité de la vie*. Commissariat Général du Plan. París: La Documentation Française.
- LANGE, P.; REGINI, M. (1989). «Introduction: interests and institutions-forms of social regulation and public policy-making». A: LANGE, P; REGINI, M. [ed.]. *State, market, and social regulation. New perspectives on Italy*. Cambridge: CUP.
- LASCOUTES, P.(1991). «Les contrats de branche et d'entreprise en matière de protection de l'environnement en France. Un exemple de droit négocié». A: MORAND, Ch.-A. [ed.]. *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*. París: Publisud.
- LE NET, M. (1991). *Les lobbies et le pouvoir*. París: La Documentation Française.
- LECOCQ, V. (1991). «Le lobbying européen: information ou manipulation?». *Revue du Marché Commun*, núm. 347.
- LEHMBRUCH, G. (1985). «Concertation and the structure of corporatist networks». A: GOLDTHORPE, J. [ed.]. *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Clarendon.
- (1991). «The organisation of society, administrative strategies and policy networks». A: CZADA, R.; WINDOFF-HÉRITIER, A. [ed.]. *Political choice*. Frankfurt: Campus.
- LEHMBRUCH, G.; SCHMITTER, P. (1982). *Patterns of corporatist policy making*. Londres: Sage.
- LEVINE, M. E.; FLORENCE, J. L. (1990). «Regulatory capture. Public interest, and the public agenda: toward a synthesis». *Journal of Law, Economics and Organizations*, núm. 6.
- LEWIN, L. (1991). «Self-interest and public interest in Western politics». *Comparative european politics*. OUP.
- LIBAERT, T. (1992). *La communication verte*. París: Liasons.

- LIJPHART, A. (1971). «Comparative politics and the comparative method». *American Political Science Review*, núm. 64.
- LINDBECK, A. (1985). «Redistribution policy and the expansion of the public sector». *Journal of Public Economy*, núm. 34.
- LINDBLOM, Ch. E. (1959). «The science of "muddling through"». *Public Administration Review*, núm. 19, p. 79-83.
- (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LONG, B. L. (1991). «Gérer l'environnement». *L'Observateur de l'OCDE*, núm. 168.
- LOWI, T. J. (1964). «American business, public policy, case studies and political theory». *World Politics*, núm. 16.
- (1990). «Groups and the State. The american experience updated». VI Colloquium on Organized Interests in Democracy: Perspectives on West and East. Cortona, maig 1990.
- (1992). «The State in political science: how we become what we study?». *American Political Science Review*, vol. 86, núm. 1.
- LUHMANN, N. (1990). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Paidós; ICE-UAB.
- MAJONE, G. (1990). *De-regulation or re-regulation?*. Londres: Frances Pinter.
- (1992). «Regulatory federalism in the European Community». *Environment and Planning C*, núm. 10, p. 299-316.
- MALONEY, W.; JORDAN, G.; MCLAUGHLIN, A. M. (1994). «Interest groups and public policy: the insider/outsider model revisited». *Journal of Public Policy*, núm. 14.
- MAN, P. (1991). *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives*. París: Armand Collin.
- MARCH, J. G. (1976). «The technology of foolishness». A: PUGH, D. S. [ed.]. *Organization Theory*. Harmondsworth: Penguin Books, 1985.
- (1988). *Decisions and organizations*. Oxford: Basil Blackwell.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1984). «The new institutionalism: organizational factors in political life». *American Political Science Review*, núm. 79.
- MARCUS, A. A.; KAUFMAN, A. M. (1988). «The continued expansion of the corporate public-affairs function». *Business Horizons*, març-abril 1988.
- MARTIN, J. M. (1983). *Le CNPF*. París: PUF.
- MARTÍNEZ ALIER, J. (1984). *L'ecologisme i l'economia*. Barcelona: Edicions 62.
- (1992). «Valeur écologique et valeur économique». *Ecologie politique*. París: Ecopresse.
- MARX, T. G. (1986). «Integrating public affairs and strategic planning». *California Management Review*, vol. XXIX, núm. 1, p. 141-147.
- MARZAL, A. (1983). *Análisis político de la empresa. Razón dominante y modelos de empresa*. Barcelona: Ariel Economía.

- MATEU, J. F.; CEPAS, R.; PEDERNAL, M. J. (1986). *Política comunitaria europea. La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Europea*. Madrid: Trivium.
- MATEU, X. (1989). «El marc administratiu». *10 anys d'ajuntaments democràtics*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- MATHIEU, J.-L. (1992). *La défense de l'environnement en France*. París: PUF.
- MAZEY, S.; RICHARDSON, J. J. (1991). «La formación de políticas y los grupos de presión en la Comunidad Europea. El reto de Bruselas». *Documentación Administrativa*, núm. 224-225 (octubre 1990 - març 1991).
- MÉNY, Y. (1989). «The national and international context of french policy communities». *Political Studies*, setembre 1989.
- (1990). «Los grupos y el Estado en Francia: colaboración y oposición, arreglos y corrupción». *Revista de Estudios Constitucionales*, núm. 7, p. 137-150.
- (1991a). «Les groupes d'intérêt». A: MÉNY, Y. [ed.]. *Politique comparée*. París: Montchrétien, p. 108-140.
- (1991b). «Les fonctionnaires et la politique: le cas des hauts fonctionnaires». A: MÉNY, Y. [ed.]. *Politique comparée*. París: Montchrétien, p. 348-360.
- (1992). *La corruption de la république*. París: Fayard.
- MÉNY, Y.; THOENIG J.-Ch. (1989). *Politiques publiques*. París: PUF.
- MERMET, L. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement. La nature comme jeu de société?* París: L'Harmattan.
- MESSERLIN, P.A. (1990). «Anti-dumping regulations or pro-cartel law? The EC chemical cases». *World Economy*, desembre 1990.
- MEYNAUD, J. (1958). *Les groupes de pression en France*. París: Armand Collin.
- MOLINS, J. (1994). «Los grupos de interés en España». *FAES*, núm. 7.
- (1995). «The cement industry». A: GREENWOOD, J. [ed.]. *European casebook on business alliances*. Londres: Prentice Hall.
- MOLINS, J.; MORATA, F. (1993). «Spain: rapid arrival of latecomer». A: SCHENDELEN, M. P. C. M. van [ed.]. *National public and private EC lobbying*. Aldershot: Dartmouth.
- MORAND, Ch.-A. (1991). «La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit». A: MORAND, Ch.-A. [ed.]. *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*. París: Publisud.
- MORATA, F. (1991). «Políticas públicas y relaciones intergubernamentales». *Documentación Administrativa*, núm. 224-225.
- (1995). «Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 90, p. 129-146.
- MORIN, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe*. París: ESF.
- MUELLER, D. C.; MURRELL, P. (1987). «Interests groups and the size of government». *Public Choice*, núm. 48.
- MUMFORD, L. (1982). *Técnica y civilización*. Madrid: Alianza Universidad.

- NAZLI CHOURCRI [et al.] (1992). *Global environmental accords: implications for technology, industry and international relations, symposium proceedings*. Massachusetts Institute of Technology.
- NIOCHE, J.-P.; POINSARD, R. (1984). *L'évaluation des politiques publiques*. París: Economica.
- O'CONNOR, J. (1973). *The fiscal crisis of the State*. Nova York: St. Martin's Press.
- (1992). «Un capitalisme soutenable est-il possible». *Ecologie politique*. París: Ecopresse.
- OFFE, C. (1979). *Contradictions of the Welfare State*. A: KEANE, J. [ed.]. Cambridge: MIT Press.
- (1981). «La atribución de un estatus público a los grupos de intereses: observaciones sobre el caso de Alemania Occidental». BERGER, S. D. [ed.]. Madrid: Ministerio de Trabajo, 1989.
- (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- OLSON, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge: CUP.
- OVEJERO, F. (1989). *Intereses de todos, acciones de cada uno. Crisis del socialismo, ecología y emancipación*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- PADIOLEAU, J. G. (1989). *El Estado en concreto*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- PAÑOS, C. (1994). «Residuos de envases: costes de gestión. Comparación de pagos para la recogida de residuos de envases en Europa». *Boletín Económico ICE*, núm. 2425 (setembre 1994).
- PASQUINO, G. (1898). «Unregulated regulators: parties and party government». A: LANGE, P.; REGINI, M. [ed.]. *State, market and social regulation. New perspectives on Italy*. Cambridge: CUP.
- PEÑALVER, A.; TOLDRÀ, Ll.-X. (1992). «La participació dels ciutadans en l'administració del medi ambient de la Generalitat de Catalunya». *Autonomies* [Barcelona], núm. 15.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1986). «Los empresarios y la clase política». *Papeles de Economía*, núm. 22.
- PÉREZ YRUELA, M; GINER, S. (1988). «Sobre el origen, naturaleza y modalidades del corporatismo». *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel.
- PETTIE, M. (1989). «Les lobbies européens». *Pouvoirs*. París: UF.
- PITKIN, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PIZZORNO, A. (1978). «Political exchange and collective identity in industrial conflict». A: CROUCH, Z.; PIZZORNO, A. [ed.]. *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*. Londres: MacMillan.
- POIRSON, J. M. (1992). «La politique allemande de récupération des déchets d'emballages». *Annales des Mines* [París], 7 agost 1992.

- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: UCP.
- PREVOST-TESTART, D.-C. (1993). *Le lobbying ou l'échiquier des pouvoirs*. París: Liaisons.
- PRIEUR, M. (1991). *Droit de l'environnement*. París: Dalloz.
- PUGH, D. S. (1973). «The measurement of organizations structures: does context determine form?». A: PUGH, D. S. [ed.]. *Organization Theory*. Harmondsworth: Penguin Books, 1985.
- QUERMONNE, J.-L. (1991). *L'appareil administratif de l'État*. París: Seuil.
- (1993). *Le système politique européen. Des communautés économiques à l'union politique*. París: Montchéstien.
- RANGEON (1986). *L'idéologie de l'intérêt général*. París: Economica. (Politique Comparée)
- REGONINI, G. (1990). «El estudio de las políticas públicas». *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, p. 59-88.
- RÉMOND-GOULLAUD, M. (1989). *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*. París: PUF.
- RIJNEN, H. (1986). «La industria química española». *Papeles de Economía*, núm. 22.
- ROCHE, J. M. (1990). «Perspectivas de la política comunitaria de medio ambiente». *Economía Industrial*, núm. 271.
- ROUSSEAU, D. (1992). *Environnement: l'entreprise s'engage*. París: Ed. d'Organisation.
- SAINT-ETIENNE, C. (1992). «De l'État bureaucratique à l'État incitateur et coordinateur». A: LENOIR, R.; LESOURNE, J. [ed.]. *Où va l'État?* París: Le Monde, p. 44-61.
- SAINTENY, G. (1991). *Les Verts*. París: PUF.
- SALAMON, L. (1981). «Rethinking public management: third-party government and the changing forms of action». *Public Policy*, vol. 29, núm. 3.
- SANZ, L. (1994). «El corporatismo en las sociedades industriales avanzadas: veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas». *CSIC-IESA, Documento de Trabajo* [Madrid], núm. 7.
- SCHMITTER, Ph. (1974). «Still the century of corporatism?». *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills; Londres: Sage.
- (1981). *The organization of business interest: a research design to study the associative action of business in advanced industrial societies of Western Europe*. Berlín: International Institute of Management. [Inédit]
- (1991). «The European Community as an emergent and novel form of political domination». *Estudios/Working Papers* [Madrid: Instituto J. March de Estudios e Investigaciones], núm. 26.
- SCHMITTER, Ph.; LANZALACO, L. (1987). «Regiones y organización de intereses». A: SOLÉ, C. [comp.]. *Corporatismo y diferenciación regional*. Madrid: Ministerio de Trabajo.

- SCMITTER, Ph.; STREECK, W. [ed.]. (1985a). *Private interest government. Beyond market and State*. Londres: Sage.
- SCHMITTER, Ph.; STREECK, W. (1985b). «Comunità, mercato, Stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordini sociale». *Stato e Mercato*, núm. 15.
- SHONFIELD, A. (1967). *Le capitalisme d'aujourd'hui. L'État et l'entreprise*. París: Gallimard.
- SIDENIUS, N. Ch. (1994). «The logic of business political organization in Western Europe». *The logic of group membership in the new Europe de l'ECPR*. [Ponència presentada en sessió de treball]
- SIDJANSKI, D. (1898). «Les groupes d'intérêt de l'Europe du sud et leur insertion dans la CE». *Revue du Marché Commun* [París], núm. 325.
- (1992). *L'avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté Européenne, des origines au Traité de Maastricht*. París: PUF.
- SIEDENTOPF, H. (1979). «Information et concertation entre l'État et l'économie sociale de marché en RFA». A: DDAA. *Relations entre État et entreprises privées dans la CEE. Information et contrôle*. París: Masson.
- SMITH, F. L. (1992). «A free market environmental program». *Cato Journal*, vol. II, núm. 3.
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (1992). *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*. París: Economica.
- SOLÉ, C. (1985). «Neocorporatisme i pluralisme en les societats democràtiques: un debat obert». *Papers. Revista de Sociologia*, núm. 24.
- (1987). «El sistema asociativo empresarial en el sector textil español». A: SOLÉ, C. [comp.]. *Corporatismo y diferenciación regional*. Madrid: Ministerio de Trabajo.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de las políticas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.
- (1994). «Policy instruments, public deliberation and evaluation processes». *Estudios Working Papers* [Instituto Juan March], núm. 51.
- (1995). «Policy instruments, public deliberation, and evaluation processes». A: DENTE, B. [ed.]. *Environmental policy in search of new instruments*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- SULEIMAN, E. N. (1976). *Les hauts fonctionnaires et la politique*. París: Seuil.
- TABARA, J. D. (1993). «Mitjans de comunicació i medi ambient». *Perspectiva Social* [Barcelona: ICESB], núm. 32.
- THEYS, J. (1992). *La terre outragée. Les experts sont formels!* A: THEYS, J.; KALAO-RA, B. [ed.]. París: Autrement.
- THOENIG, J.-C. (1987). *L'ère des technocrates*. París: L'Harmattan.
- TOCQUEVILLE, A. (1968). *De la démocratie en Amérique (1835-1840)*. París: Gallimard.

- TRUMAN, D. (1951). *The governmental process*. Nova York: Alfred A. Knopf.
- TULLOCK, G. (1970). *Private wants, public means: an economic analysis of the desirable scope of government*. Nova York: Basic Books.
- VÁZQUEZ, P. (1990). «Grupos de interés en la Comunidad Económica Europea: apuntes sobre su regulación actual». *ICE*, novembre 1990, p. 89-101.
- VLIET, M. van (1993). «Environmental regulation of business: options and constraints for communicative governance». *Modern governance. New government-society interactions*. Londres: SAGE.
- VOGEL, D. (1983). «Co-operative regulation: environmental protection in Great Britain». *The Public Interest*, núm. 72.
- (1986). *National styles of regulation: environmental regulation in Great Britain and the United States*. Nova York: Cornell University Press.
- (1990). «The contemporary dynamics of business political power. A comparative overview». VI Colloquium on Organized Interests in Democracy: Perspectives on West and East. Cortona, maig 1990.
- VOIGNAC, L. (1992). «L'innovation chimique au secours de l'environnement». *Annales des Mines* [París], juliol - agost 1992.
- WEBER, M. (1964). *Theory of social and economic organization*. Nova York: Free Press.
- (1988). *L'ètica protestant i l'esperit del capitalisme*. Barcelona: Edicions 62.
- WEIDNER, H. (1993). «Mediation as a policy instrument for resolving environmental disputes-with special reference to Germany». *Mediationsverfahren im Umweltschutz* [Berlín: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung], núm. 3.
- WHITE, P.; NAVARRO, M. (1995). «Gestión integrada de residuos sólidos». *Ingeniería Industrial*, gener 1995.
- WILDAVSKI, A. (1979). *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. Boston: Little Brown.
- (1985). «A cultural theory of expenditure growth and (un)balanced budgets». *Journal of Public Economics*, núm. 28.
- WILSON, G. K. (1988). *Interest groups in the United States*. Oxford: Clarendon Press.
- WIRTZ, A. (1994). «Ecología, el reto de los noventa, y la posición del aluminio». *Residuos*, núm. 5.
- WRIGHT, V., «La machine administrative: vieux problèmes nouveaux dilemmes». A: HALL, P.; HAYWARD, J.; MACHIN, H. [ed.]. *L'évolution de la vie politique française*. París: PUF, p. 161-184.

ALTRES MATERIALS

- Acció Ecologista. «Algunes dades sobre l'ecologia de la ciutat de Barcelona (I)». Barcelona, 1993.
- Acta Única Europea. *DOCE*, núm. L 169/1.
- AFCO (Asociación Española de Fabricantes de Cartón Ondulado). «La industria del cartón ondulado». Madrid, [s. a.].
- «Cartón ondulado y medio ambiente». Madrid, [s. a.].
- Ajuntament de Barcelona. Regidoria de l'Àmbit de Manteniment Urbà i Serveis. «Recollida selectiva i reciclatge a Barcelona. Programa d'Actuació», juliol 1994. [Document provisional]
- Regidoria de Medi Ambient i Serveis. «Neteja urbana-memòria 1992», [s. a.].
- ANAIP (Asociación Española de Empresarios de Plásticos). «Memoria de actividades 1994». Madrid, 12/1994.
- Butlletins ANAIP de gener 1995 a desembre 1995.
- «PVC, más de lo que te imaginas». Madrid, [s. a.].
- ANAIP (Confederación Española de Empresarios de Plásticos) - CEP (Centro Español de Plásticos) (1991). «Los plásticos: materiales de nuestro tiempo». Madrid, [s. a.].
- ANFABRA (Asociación Nacional de Fabricantes de Bebidas Refrescantes). «Memoria 1992-1993». La Corunya, 1993.
- APME (Association of Plastics Manufacturers in Europe). «Communication Program 1991-92». Brussel·les.
- «Annual Report 1992». Brussel·les.
- «Media Information 1992». Brussel·les, [s. a.].
- APME (Association of Plastics Manufacturers in Europe) - Communiqué. «Latest position on EC packaging and packaging waste directive». Brussel·les, març 1992.
- APME (Association of Plastics Manufacturers in Europe) - PWMI (European Plastics in the Environment). «Plastics recycling in practice». Brussel·les, [s. a.].
- «European index of key plastics recycling schemes». Brussel·les, [s. a.].
- ASODECO (Asociación para el Desarrollo de Eco-embalajes España). «La respuesta de la empresa española al reto de la valorización de los residuos de envases y embalajes». Madrid, [s. a.].
- ASPAPEL (Asociación Nacional de Fabricantes de Papel y Cartón). «Informe estadístico, 1994». Madrid.
- Asamblea Nacional. Acte 35698, 19 novembre 1990. Pregunta de M. Jean Rigal al Ministeri Delegat per al Medi Ambient. París, abril 1991.
- Associació Catalana de Periodisme Científic. Jornades sobre els residus a Catalunya. Col·legi de Periodistes de Catalunya, 13 i 28 abril 1995.
- El Banco Mundial y el medio ambiente*. Washington DC, 1991.

- BBU (Associació d'Iniciatives Ciutadanes per al Medi Ambient), BUND (Associació Alemanya per al Medi Ambient i la Natura), Bundesverband für Umweltberatung, Das Bessere Müllkonzept, Deutscher Naturschutzring, Die Verbraucher Initiative, Greenpeace, Grüne Liga, Naturschutzbund Deutschland, Robin Wood, agències de consumidors de Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg - Pomerània Oest, Baixa Saxònia, Nord de Rhine-Westfàlia, Saxònia, Schleswig-Holstein. «Manifest per a una política basada en la prevenció», 1995.
- Belgian Packaging Institute, Brussels Institute for Environmental Management, Association des Villes pour le Recyclage. «3rd European Congress Packaging & Environment, Shared Responsibility in Financing the Management of Packaging Waste». Brussel·les, 21-22 novembre.
- Borrell presenta el 13è esborrany de la Llei d'envasos i embalatges als consellers de Medi Ambient. *El País*, 3 octubre 1995.
- Borrell prepara un impost especial per als envasos que incompleixin la Llei. *Cinco Días*, 6 novembre 1995.
- Borsa de Subproductes* [Barcelona: Cambres de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya], núm.: 3-7, 9-11, 12 (extraordinari), 14-22, 24 i 25 (1992-1996).
- Borsa de Subproductes de Catalunya. Jornada Tècnica sobre el Gestor de Residus. Barcelona, 29 març 1995.
- Borsa de Subproductes de Catalunya. Jornada Tècnica sobre la Llauna i el Medi Ambient. Barcelona, 26 abril 1995.
- Borsa de Subproductes de Catalunya - Centro Español de Plásticos. Jornada Tècnica i Taula Rodona sobre Noves Vies de Reciclatge i Reutilització de Plàstics. Barcelona, 8 febrer 1994.
- Borsa de Subproductes de Catalunya - Consell de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya. Jornada Tècnica sobre la Valorització de Residus. Barcelona, 15 novembre 1995.
- Borsa de Subproductes - Cambres de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya. Jornada Tècnica sobre la Valorització dels Envasos i dels Embalatges: el Paper. Barcelona, 14 juny 1995.
- CEP (Centro Español de Plásticos). «Memoria de actividades 1994», [s. a.].
- 5as. Jornadas del Envase y Embalaje en Materiales Plásticos. Barcelona, 6-7 juny 1995.
- «Legislación sobre envases y embalajes en plásticos». 4as. Jornadas del Envase y Embalaje en Materiales Plásticos, [s. a.].
- CEPA (Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius). «Aportació d'alguns criteris sobre el tractament dels residus municipals a Catalunya». Molins de Rei, maig 1994.
- «Proposta per a fomentar la reducció de residus». Molins de Rei, 14 desembre 1994.

- Carta enviada a la secretària d'Estat Cristina Narbona. Molins de rei, 29 juny 1995.
- Carta enviada al conseller Vilalta. Molins de Rei, 11 juliol 1995.
- CEPA (Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius) - Residu Mínim. «Bases per a una proposta d'acord voluntari dels sectors de la fabricació d'envasos, de la producció de matèries primeres i dels productes de consum amb la Generalitat de Catalunya, els ajuntaments de Molins de Rei, Torrelles de Llobregat i Sant Cugat del Vallès i el CEPA com a responsables de l'experiència pilot Residu Mínim, per garantir el finançament de les plantes de triatge de la fracció inorgànica de les deixalles municipals». Molins de Rei, juliol 1994.
- CEPA (Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius) - Residu Mínim. «L'experiència Residu Mínim. Un concepte ecològic de la recollida selectiva de les deixalles». Molins de Rei.
- Chambre de Commerce et d'Industrie Française en Allemagne. «La CCA partenaire officiel de DSD en Allemagne por l'obtention du "Point Vert"». Colònia, [s. a.].
- Cimat-Residua 95, I Conferencia Internacional de Gestión de Residuos. Sevilla, 7 i 8 novembre 1995.
- Círculo de Empresarios. *Empresa y Medio Ambiente* [Madrid], núm. 52 (1990).
- CIRES-Encuesta sobre Medio Ambiente 1992.
- «Los clorofilos defienden el PVC frente a Greenpeace». *Fetraplast* (Federación Española de Transformadores y Manipuladores de Plásticos), núm. 13 (1995).
- CODA (Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental). Jornadas sobre Procedimientos Jurídicos y Medio Ambiente. Madrid, 25 i 26 setembre 1993.
- Comissió de les Comunitats Europees contra el Regne de Dinamarca. Assumpte 302/86.
- Comitè de Medi Ambient Industrial de Terrassa (CECOT) - Cambra Oficial de Comerç i Indústria de Terrassa, Congrés Medi Ambient Industrial. Terrassa, 1994.
- CONFAVC (Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya). Jornades sobre la Llei de Residus. Montcada i Reixac, 5 novembre 1994.
- Confebask (Confederación Empresarial Vasca). *Plan ambiental Confebask*, 1991.
- Confemetal. Jornada sobre la Problemática para las Empresas de la Nueva Legislación sobre Envases y Embalajes. Madrid, 26 gener 1996.
- Consell Assessor de Medi Ambient - Grupo de Trabajo «Residuos y contaminación ambiental». Actes dies 6 juliol i 26 juny 1995.
- Consell Ibèric - CEPA. «Propuestas a incorporar en el Anteproyecto de ley de envases y residuos de envases», 5 juliol 1995.
- «Las constructoras se disputan la basura». *Dinero*, núm. 545 (31 gener 1994).
- «Los consumidores cobrarán desde 1993 por todos los envases devueltos». *El País*, 18 setembre 1992.
- Coopers & Lybrand. «Plan de Actuación Ambiental. Seminario: "Envase y embalaje. Ecoetiqueta"», 25 novembre 1993.

- «El medio ambiente como reto de oportunidad».
- «Riesgos y oportunidades medioambientales».
- Cumbre de la Industria Española, CEOE. «Para crecer en Europa», 23-24 gener 1990.
- «La dictadura alemana del embalaje». *La Vanguardia*, 17 juliol 1995.
- Les Echos*, 12 novembre 1992.
- L'Éco-Décideur*, núm. 2 (juliol 1992).
- Elf-Atochem. «El PVC, un valor seguro». Madrid, 1994.
- «Reflexiones sobre el poliestireno». Madrid, 1995.
- «L'emballage alimentaire en point de mire». *News Pack*, núm. 3 (8 octubre 1990), p. 19-20.
- «L'emballage allemand se met au Point Vert». *L'usine Nouvelle*, núm. 2351 (13 febrer 1992), p. 35.
- «L'emballage fait sa mue écologique». *L'usine Nouvelle*, núm. 2361 (23 abril 1992), p. 24-25.
- «Emballage: l'imbroglio écolo». *Design Magazine*, núm. 15 (1991), p. 39-45.
- «Emballage: objectif écologique et casse-tête logistique». *Le Nouvel Équipement au Foyer*, núm. 169 (octubre-novembre 1992), p. 48-51.
- «Les emballages au premier rang des accusés». *Recyclage-Récupération*, núm. 29 (març 1991), p. 9.
- «Les emballages n'ont pas horreur du vide». *Que Choisir*, núm. 268 (gener 1991), p. 43-49.
- «Emballages usagés: la réglementation française et communautaire». *BIMA*, núm. 10 (1991), p. 28-32.
- «Emballages: priorité à l'environnement». *Industrie et Technique*, 11 gener 1991.
- «Emballé c'est pesé». *Recyclage-Récupération*, 27 novembre 1992, p. 24-25.
- Entrevista a la senyora C. Lainez (directora de RSU dels Serveis de la Comarca de Pamplona), 2 agost 1995.
- Entrevista al senyor J. Bilbo (Departament de Medi Ambient de Confebask), 18 juliol 1995.
- Entrevista al senyor R. Bracons (director-assessor del Centro Español de Plásticos), 30 gener 1995.
- Entrevista al senyor F. Chacon (director d'Assumptes Institucionals i Medi Ambient de Coca-Cola, Iberian Division), 15 juliol 1994.
- Entrevista al senyor J. Collado (secretari general de la Federació Catalana d'Indústries de la Carn), 3 novembre 1995.
- Entrevista al senyor J. Dalmau (director d'AIPC, Asociación de Industriales del Plástico), 31 octubre 1995.
- Entrevista al senyor M. Díaz (responsable dels serveis tècnics de Sarrió Papel), 7 novembre 1995.

- Entrevista al senyor Giralt (cap de Gabinet de Presidència de l'EMSHTR), 10 novembre 1994.
- Entrevista al senyor V. Macià (president de la Comissió de Medi Ambient de FEDEQUIM), 22 octubre 1991.
- Entrevista al senyor M. Martínez (cap del Servei de Medi Ambient de la Diputació Foral de Viscaia), 18 juliol 1995.
- Entrevista al senyor J. L. Mateo (CSIC - Instituto de Ciencia y Tecnología de Polímeros), 24 octubre 1995.
- Entrevista al senyor A. Pérez (secretari general d'ASODECO), 26 octubre 1995.
- Entrevista al senyor J. Rodríguez (cap del Departament de Reciclatge de Repsol), 14 novembre 1995.
- Entrevista al senyor Sanz (responsable de RSU al Departament de Medi Ambient i Ordenació del Territori del Govern de Navarra), 30 gener 1996.
- Entrevista al senyor J. L. del Val (cap de la consultoria Euro-Environment, col·laborador de Coopers & Lybrand), 18 juliol 1995.
- «El envase y el embalaje es un sector con mucho futuro, pero hay que crearlo cada día con las inversiones adecuadas y de la mano del medio ambiente».
- Entrevista a Antonio Algueró a *HISPACK'95*. Barcelona, [s. a.].
- Environnement et Technique*, núm. 121 (novembre 1992).
- «Environnement et gestion de la planète». *Cahiers Français* [La Documentation Française], núm. 250 (1992).
- ERRA (European Recovery and Recycling Association) - Coopers & Lybrand.
- «Tres años de recogida selectiva en Barcelona (1991-1993). Un enfoque global en la gestión de residuos sólidos urbanos», 1994.
- «Especial incineración». *Matxinsaltoa - Revista Ecologista* [Basauri], núm. 13 (1995).
- Esquerra Republicana de Catalunya - grups Arc Iris del Parlament Europeu. Jornades sobre el Medi Ambient. Una Oportunitat per a Europa. Barcelona, 4-6 febrer 1994.
- «L'Europe des communautés». *Les notices*. París: La Documentation Française, 1992.
- European Plastics News* [Croydon: Emap Business publication], juny 1993, juliol-agost 1993, juny 1994, setembre 1994, maig 1995, juny 1995, juliol-agost 1995, novembre 1995, gener 1996.
- FEDEQUIM. «Memoria de actividades 1994». Barcelona, 1995.
- Federació de Municipis de Catalunya. *Catalunya Municipal*, any 9, època 3, núm. 22 (25 juny 1993).
- Federación Española del Vino. «Memoria 1994». Madrid, 1995.
- FEIQUE (Federación Empresarial de la Industria Química Española). «Bolsa de remanentes químicos». Madrid, maig 1992.
- «Memoria anual de actividades 1993». Madrid, 1994.
- «Els fems de la discòrdia». *Avui*, 23 juliol 1993.

- FIAB (Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas). «Memoria de actividades 1994». Madrid, 1995.
- Fira de Barcelona - Graphispack. 3as. Jornadas Técnicas sobre el Envase, Embalaje, el Embotellado y Afines. Barcelona, 1995.
- Fomento del Trabajo - Coopers & Lybrand. Seminari «La empresa y el medio ambiente». Barcelona, 24 febrer 1992.
- Fost Plus (sistema belga de gestió dels REE). *Lettre d'Information*, núm. 4 (octubre 1994).
- Francia pide a las empresas el autocontrol de los residuos». *La Gaceta de los Negocios*, 22 abril 1994.
- Fundación Española de los Plásticos para la Protección del Medio Ambiente. «Memoria 1994».
- «Los plásticos y el medio ambiente». Madrid.
- «La futura planta incineradora de basuras centra la polémica ambiental en Barcelona». *La Vanguardia*, 11 març 1994.
- Generalitat de Catalunya. Secretaria General del Departament d'Indústria i Energia. Gabinet Tècnic. *Química bàsica i dels productes químics per a la indústria i el consum final*. Barcelona, 1992.
- *La indústria a Catalunya. Transformació de matèries plàstiques i cautxú*. Barcelona, 1992.
- Departament de Medi Ambient. «Memòria 1994». Barcelona, 1995.
- Junta de Residus del Departament de Medi Ambient. «Reducció de residus. Guia per a l'avaluació d'oportunitats als processos industrials». Barcelona, 1991.
- Junta de Residus del Departament de Política Territorial i Obres Públiques. *Pla Director per a la Gestió dels Residus Industrials a Catalunya*. Barcelona, 1989.
- «El Gobierno abre un debate sobre el uso del plástico PVC». *La Vanguardia*, 25-26 desembre 1995.
- «El Gobierno mantiene su propósito de limitar el plástico PVC en los envases alimentarios». *La Vanguardia*, 6 febrer 1996.
- «El govern central renuncia a aprovar la llei d'envasos per l'oposició empresarial». *Avui*, 13 febrer 1996.
- Grup de Treball de Residus del Consell Assessor de Medi Ambient. «Propuestas a incorporar al Anteproyecto de Ley de Envases y Residuos de Envases, versión 12», [s. a.].
- «La guerre de l'emballage». *A pour Affaires Économiques*, núm. 11 (setembre 1990), p. 89-93.
- Horizonte Empresarial - Fomento del Trabajo Nacional*, núm. 2022, Barcelona, 1992.
- IDE* [revista publicada a Madrid per l'Instituto Español del Envase y Embalaje], núm. 417 i 418 (1994).

- «Industrias del plástico cuestionan el futuro plan del MOPTMA para reciclar envases». *La Vanguardia*, 20 novembre 1995.
- «La industria presenta un plan para financiar la recogida selectiva de basura en municipios». *La Vanguardia*, 28 juny 1993.
- Iniciativa per Catalunya. Informació parlamentària. «Proposición de Ley sobre Envases y los Residuos de Envases», octubre 1994.
- «Valoració d'Iniciativa per Catalunya del Projecte de Llei Reguladora dels Residus que ha presentat el Consell Executiu al Parlament». Barcelona, 3 maig 1993.
- Jornada: Els Residus i la Gestió Municipal del Medi Ambient, 20 novembre 1993.
- Institute for International Research España. «Seminario: Envases y sus residuos. Cómo utilizar técnicas de gestión preventiva para minimizar costes e impacto medioambiental». Madrid, 12-13 juliol 1995.
- «Interview du bureau des élèves de l'IEP-Paris à J. Salameitou, délégué à l'environnement de Rhône-Poulenc». *La planète verte*. París, 1993, p. 51-52.
- «Issues in global change research: problems, data and programmes». *HDP-Report* [L. A. Kosinski (ed.)], núm. 6 (1996).
- Ministeri d'Indústria i Energia. «La industria química en España». Madrid, 1991.
- Ministeri de Comerç i Turisme. Direcció General de Comerç Exterior. «Panorama legislativo en países europeos sobre residuos de envases». Carlos Paños, [s. a.].
- Ministeri de Medi Ambient francès. «Données Economiques de l'Environnement», París, 1991.
- «L'état de l'environnement», París, 1990.
- «Les emballages». Conférence de Presse, 18 juliol 1991. [Presentació del «Rapport Riboud»]
- «Politique de valorisation des déchets d'emballages». Conférence de Presse, 30 octubre 1991. [Presentació del «Rapport Beffa»]
- «Agréement de la Société Eco-emballages. Une nouvelle étape pour la récupération et la valorisation des emballages». Conférence de Presse, 12 octubre 1992.
- Servei de Tecnologies Pròpies i de Deixalles. «Rapport d'activité 1991».
- «Les administrations et organismes intervenant dans l'élimination et la récupération des déchets». París, 15 novembre 1992.
- «Les mirages des emballages». *Que Choisir*, núm. 268 (gener 1991), p. 40-42.
- Morgenavisen Jyllands-Posten*, 13 desembre 1993.
- Le Monde*, 21-22 març 1993, p. 14.
- Le Monde*, 10-11 gener 1993, p. 19.
- MOPT. Secretaria d'Estat per a les Polítiques de l'Aigua i el Medi Ambient. «Medio ambiente en España». Madrid, 1991.
- Direcció General de Programació Econòmica i Pressupostària. «Gasto público en medio ambiente. Años: 1987, 1988, 1989, 1990». Madrid, 1992.
- MOPTMA. Direcció General de Política Ambiental. «Medio Ambiente en España», Madrid, 1992.

- «Narbona aboga por sustituir el PVC». *El Periódico*, 6 febrer 1996.
- Le Nouvel Economiste*. Especial 5.000 «Chimie». Octubre 1990.
- «Obras Públicas propone reducir el peso de PVC con normas sanitarias». *El País*, 23 desembre 1995.
- OCDE. «L'état de l'environnement». París, 1991.
- ONU, Union Economique pour l'Europe. «Matières plastiques techniques». ECE/CHE/81.
- ONU-PNUD. «La place de l'environnement dans les projets financés par le PNUD et les autres organismes des Nations Unies». Cos comú d'inspecció. Gènova, 1991.
- ONU-PNUD. «Rapport Brundtland». Comissió Mundial per al Medi Ambient. Gènova, 1987.
- Parlament de Catalunya. Direcció d'Estudis Parlamentaris. *Documentació Parlamentària*, 10. Projecte de llei reguladora dels residus. Barcelona, abril 1993.
- Patronat Català Pro Europa - Club Español de los Residuos. Jornada Internacional sobre Envasos i els seus Residus. Barcelona, 10 maig 1995.
- Les pays d'Europe Occidentale*. A. Grosser [dir.]. París: Les Études de la Documentation Française, 1992.
- Plásticos Universales / Kunststoffe*, núm. 27-28, 29, 32, 35. Barcelona: Plastic Comunicación, 1994-1995.
- «Politics ahead of Science». *Financial Times*, 2 març 1994.
- Pour une conservation efficace de l'environnement. Aspects sociaux, politiques et administratifs*. Brussel·les: Editions de l'Institut de Sociologie. Université Libre de Bruxelles, 1972.
- «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a envases y residuos de envases». DOCE, núm. C263/1 (12 octubre 1992).
- «Propuesta de la industria española para la gestión de los residuos sólidos urbanos». *Packaging* [Madrid], núm. 1 (1993).
- «Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a envases y residuos de envases». DOCE, núm. C285/1 (12 octubre 1993).
- «El PVC echa por tierra todos los intentos de sacar una norma sobre envases y embalajes». *El País*, 5 gener 1996.
- PWMI (European Plastics in the Environment). «Gestión de residuos sólidos en Europa». Brussel·les, 1990.
- «La recogida selectiva encarece hasta un 85 % el servicio municipal de basuras», *La Vanguardia*, 4 novembre 1993.
- «Recyclage des emballages: la bataille est engagée». *L'Usine Nouvelle*, núm. 2266 (3 maig 1990), p. 32-34.
- Reglament per evitar les deixalles originades pels envasos, de 12 juny 1991. Ver-pack VO.

- Residu Mínim. «Resultats del primer any de recollides selectives». Sant Cugat, 1994.
- «Dossier associacions i entitats - Campanya de reducció de residus». Molins de Rei, novembre 1994.
- «El reto fundamental de la industria del envase y embalaje es la cuestión medioambiental». *Envasprés*, núm. 148 (1995). [De J. Bodelón, secretari general d'AFCO]
- Revista de la Distribución «Super»* [Madrid: Asociación Madrileña de Empresarios de la Alimentación], núm. 13 (març 1995).
- Revista de Recuperación Industrial* [Barcelona], any 1, núm. 2.
- «Seminario de residuos de envases y embalajes». *Envasprés*, núm. 148 (maig 1995).
- Sentència del Tribunal de Justícia, 20 setembre 1988 (assumpte 306/86).
- «Sin ley de envases es imposible crear el punto verde». *Cinco Días*, 12 desembre 1995.
- «Sube el precio de los envases para recuperarlos». *La Vanguardia*, 3 juny 1995.
- TENEO - Foro de Empresarios - MCL. Jornada sobre Residuos y Nuevas Tecnologías. Madrid, 12-13 abril 1994.
- «Toepfer an 1». *Emballage Digest*, novembre 1991.
- Tramaplast (Asociación Interregional de Transformadores de Plásticos). «Memòria 1994», [s. a.].
- «Tres empreses negocien amb Medi Ambient construir la incineradora de residus industrials». *Avui*, 18 gener 1994.
- «Tres erres contra la basura». *La Vanguardia*, 4 febrer 1995.
- «Un estudio ecológico aconseja volver al vidrio rellenable». *La Vanguardia*, 5 juny 1994.
- «Un reto para las exportaciones españolas. El Reglamento alemán para evitar los desechos originados por los envases». *Expansión*, febrer 1992.
- «Una comissió ministerial estudia els perills del plàstic més popular». *Avui*, 8 febrer 1996.
- Universitat del Quebec a Mont-real. Symposium International sur la Gestion des Déchets Urbains, 13-16 desembre 1993.
- Veïns* [Barcelona: CONFAVC (Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya)], núm. 9, 11, 12, 13.
- «When waste is not wanted». *Financial Times*, 25 gener 1994, p. 12.
- «World action for recycling materials & energy from rubbish». *The World Resource Foundation*, núm. 42 (1994).

APÈNDIX

Aquest apèndix tècnic està estructurat en tres parts diferenciades, amb objectius específics. La primera fa referència als interessos econòmics dels sectors afectats per les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges i té una funció sustentadora o il·lustrativa (no analítica) en l'argumentació de la recerca. La segona es refereix a definicions i conceptes que en provenir d'àmbits de coneixement molt diversos no s'han incorporat o no s'han aprofundit en els capítols anteriors per raons discursives; aquí la funció és estrictament aclaridora. En la tercera part presentem una cronologia dels fets abordats en l'estudi de cas.

PRIMERA PART

ELS INTERESSOS ECONÒMICS DELS SECTORS AFECTATS PER LES PVREE

La hipòtesi central sobre una intermediació d'interessos que permet la participació dels empresaris en l'elaboració de determinades polítiques mediamambientals no pot tenir en compte només els interessos polítics bescanviats sinó que ha de considerar també els interessos econòmics que sustenten aquests bescanvis. El propòsit d'aquesta primera part de l'apèndix és aportar un suport quantitatiu a la consideració anterior, sense que això signifiqui o comporti una avaluació de l'impacte de les PVREE sobre els diferents sectors industrials. Una tasca d'aquest tipus queda al marge de l'àmbit teòric i metodològic d'aquesta recerca.³⁹⁵

La selecció de dades ha seguit els següents criteris:

1. Els sectors i subsectors que hem seleccionat corresponen als que s'han manifestat com a afectats o potencialment afectats per les PVREE.³⁹⁶ Per tant, el criteri de selecció no es basa en estudis ja realitzats sinó en la informació aportada per la mateixa recerca.³⁹⁷
2. Si bé la selecció de sectors i subsectors respon essencialment a l'observació experimentada en el treball de camp, a l'hora de prioritzar alguns sec-

395. Darrerament, en l'àmbit de l'economia, s'estan realitzant estudis per avaluar l'impacte de les polítiques mediamambientals sobre els sectors econòmics. Els resultats d'aquests treballs són encara provisionals i sovint contradictoris; el desenvolupament de centres de recerca i fins i tot d'unitats docents sobre el tema indica però un interès creixent respecte a això. A Catalunya, ISLA (1990) ha estat pionera en aquest tipus d'estudis.

396. En aquest sentit han estat reveladores les intervencions dels industrials en conferències i jornades —organitzades tant per les institucions públiques com pels mateixos industrials— sobre les PVREE. En l'annex s'esmenten alguns d'aquests actes.

397. També s'haurien d'esmentar les entrevistes realitzades a empresaris representatius dels sectors. S'adjunta un annex amb la relació d'entrevistes realitzades.

tors s'han tingut en compte altres estudis i s'ha procedit a un buidat de revistes tècniques i de premsa no especialitzada.

3. Si ens remetem a la definició d'«agent econòmic» enunciada per la Directriu relativa als envasos i residus d'envasos (94/62/CE) observem que només hem seleccionat una part d'aquests agents econòmics (proveïdors de materials d'envasos, fabricants d'envasos, empreses transformadores i envasadors, importadors, comerciants i distribuïdors —falta encara informació—); en queden exclosos els agents que no tindrien la condició estricta d'empresaris (usuaris, administració pública i organismes públics).

Pel que fa a les fonts, s'ha observat una manca notable d'homogeneïtat de les dades. La major part de les dades que presentem són oficials (ministeris, departaments de la Generalitat, OCDE, institucions comunitàries) o bé provenen d'estudis fets per associacions empresarials.³⁹⁸

Finalment, quant a l'estructura d'aquesta part de l'apèndix, hem seguit l'esquema clàssic però entenedor de la integració vertical: partim de la producció de materials per a la fabricació dels envasos i dels embalatges, passant per la mateixa indústria de l'envàs i de l'embalatge, la indústria que consumeix els envasos i els embalatges, per acabar amb els comerciants i distribuïdors.

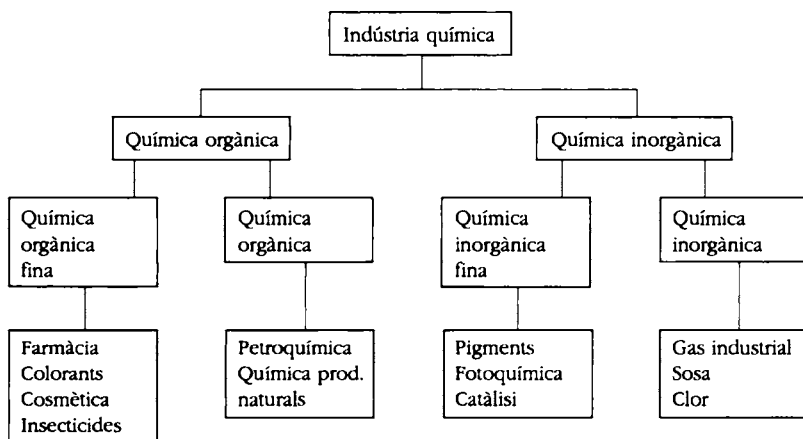
398. Aquest tipus de dades és utilitzat per a la confecció d'estadístiques oficials i acostuma a presentar un nivell d'agregació força acurat. Sovint es tracta de dades adreçades als membres mitjançant circulars, memòries o revistes tècniques editades per les mateixes associacions empresarials.

1. SOBRE LA INDÚSTRIA QUÍMICA I LA PRODUCCIÓ DE MATERIALS

1.1. DEFINICIÓ I DELIMITACIÓ DE LES ACTIVITATS

Podem definir l'activitat de la indústria química com la que consisteix a transformar primeres matèries orgàniques en productes intermedis o finals, aptes per al consum industrial i domèstic. Esquemàticament, les activitats d'aquest sector podrien ordenar-se de la forma següent.

ESQUEMA 1. *Estructura de les activitats del sector químic*



Font: Gual, Solà, Fluvià (1991).

La producció mundial de la indústria química està encapçalada per la Unió Europea, seguida de molt a prop per Amèrica del Nord, tal com es pot veure en el quadre següent.

QUADRE 1. *Producció mundial de la indústria química (en tant per cent) el 1988*

<i>Països / àrees geogràfiques món</i>	<i>Producció (%) UE*</i>	<i>Producció (%)</i>
Bèlgica/Luxemburg	7,4	
Dinamarca	1,1	
Alemanya	26,8	
Espanya	10,2	
França	17,2	
Irlanda	1,2	
Itàlia	13,8	
Holanda	7,0	
Portugal	1,5	
Regne Unit	13,8	
Total UE	100,0	28,1
Resta d'Europa		3,1
Nord-amèrica		23,3
Japó		14,6
Antiga economia planificada		15,6
Resta del món		15,3
Total mundial		100,0

Font: Elaboració pròpia. Dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia (1993).

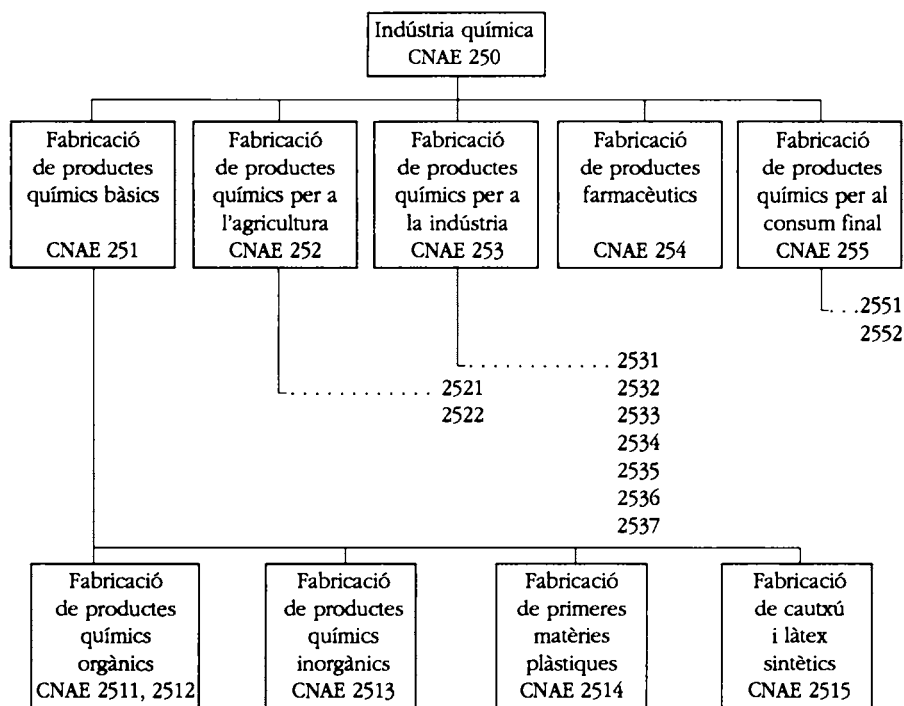
Pel que fa al potencial contaminador de la indústria química en general, poden servir d'indicador les dades sobre la generació anual de residus d'origen industrial a Catalunya que la Junta de Residus estima segons el repartiment sectorial següent:

Sector químic = 44,5 %
Sector siderúrgic = 25,5 %
Altres = 30,0 %

1.2. CLASSIFICACIÓ DE LES ACTIVITATS

L'esquema 2 ens mostra l'estructura del sector químic tenint en compte la CNAE de 1974. Aquest esquema mostra la gran varietat de productes intermedis i finals, susceptible de generar subsectors amb interessos diferents.

Si ara ens fixem en la producció segons els diferents subsectors de la indústria química, obtenim les dades del quadre 2.

ESQUEMA 2. *Classificació de les activitats del sector químic segons la CNAE*


Font: Elaboració pròpia.

 QUADRE 2. *Distribució de la producció (en tant per cent) en valor dels diferents sectors que componen la indústria química a la UE el 1989*

Subsectors	Producció (%)
Química bàsica	34
Farmaquímica	17
Química transformadora*	41
Agroquímica	4
Fibres químiques	4
Total sector	100,0

* Inclou els transformats de plàstic i cautxú, que segons la CNAE no formen part de la indústria química (CNAE 25) sinó de la manufacturera (CNAE 48). Vegeu el capítol sobre la transformació de matèries plàstiques.

Font: PANORAMA 91 / Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia (1993).

1.3. QUÍMICA BàSICA (CNAE 251) I PRODUCCIÓ DE MATÈRIES PLÀSTIQUES (CNAE 2514)

La indústria química bàsica integra totes les activitats industrials dedicades a l'obtenció d'elements químics i els seus derivats. Es pot dividir en dos grans grups:

- la química inorgànica, basada en minerals no metàl·lics.
- la química orgànica, que engloba tota la química del carboni i els seus derivats (hidrocarburs).

Els productes principals que integren la química inorgànica són el clor, el fluor, el brom, el iode, el sofre, el nitrogen, el fòsfor i el silici, entre d'altres. Pel que fa als productes de la química orgànica, destaquem els productes petroquímics i els seus derivats (plàstics, cautxús, làtex, fibres artificials i sintètiques).

Amb la intenció d'anar delimitant aquesta informació a l'àmbit de les matèries plàstiques, presentem a continuació un quadre on s'especifiquen les magnituds per a la química bàsica, sector al qual pertany la producció de matèries plàstiques.

QUADRE 3. *Principals magnituds del sector de la química bàsica a Espanya el 1991 (xifres en milions de pessetes)*

	<i>Producció</i>	<i>Importació</i>	<i>Exportació</i>	<i>Inversió</i>	<i>Ocupació</i>
Inorgànica	250.900 (28,1 %)	83.703 (14,9 %)	39.299 (14,5 %)	15.400 (34,0 %)	8.555 (28,7 %)
Orgànica	320.600 (35,9 %)	297.113 (52,9 %)	137.283 (50,5 %)	13.700 (30,2 %)	12.700 (42,7 %)
<i>Matèries plàstiques</i>	<i>313.200</i> <i>(35,0 %)</i>	<i>148.015</i> <i>(26,3 %)</i>	<i>85.646</i> <i>(31,5 %)</i>	<i>16.200</i> <i>(35,8 %)</i>	<i>8.500</i> <i>(28,6 %)</i>
Cautxú/làtex	9.100 (1,0 %)	33.420 (5,9 %)	9.490 (3,5 %)	• •	• •
Total química bàsica	893.800 (100,0 %)	562.251 (100,0 %)	271.718 (100,0 %)	45.300 (100,0 %)	29.750 (100,0 %)

* Pel que fa a la inversió i l'ocupació, es fa referència a matèries plàstiques, cautxú i làtex.
Font: Elaboració pròpia. Dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia (1993).

Cal remarcar la importància relativa dels transformats en plàstic en la producció de la química bàsica; si a més a més tenim en compte que gran part dels transformats plàstics es destinen al mercat de l'envàs i l'embalatge (vegeu el pro-

per capítol), podem afirmar que existeixen forts lligams entre la indústria de la química bàsica i la de l'envàs i l'embalatge.

1.4. LA PRODUCCIÓ DE MATÈRIES PLÀSTIQUES

Els plàstics són compostos orgànics polimèrics que s'obtenen bé per síntesi (per exemple, a partir dels productes petroquímics) o bé per una profunda transformació química de substàncies naturals (cotó, fusta). Actualment s'obté gairebé exclusivament a partir del petroli o del gas natural. Això ha comportat la creació de grans complexos petroquímics.

El desenvolupament de la química moderna en els darrers trenta anys demostra que el petroli en cru (a Europa i al Japó) i el gas natural (als EUA) són les primeres matèries més utilitzades per a la síntesi de la major part dels productes químics de gran consum. A causa de les peculiaritats d'aquest tipus d'indústries, els processos de polimerització generen una quantitat relativament petita de residus si es compara amb altres processos químics industrials. Aquests residus no s'han de confondre amb els residus generats per la transformació d'aquestes matèries plàstiques o per les deixalles de productes en matèria plàstica.

QUADRE 4. *Producció de residus per part del sector químic a Catalunya l'any 1987*

<i>Tones/any generades</i>	<i>Residus especials</i>	<i>Assimilables a urbans</i>	<i>Inerts</i>
Química inorgànica	23.721	7.464	16.158
Química orgànica	26.142	3.167	3.101
Primeres matèries plàstiques	12.022	3.675	40.068
Fabricació d'adobs	42.960	2.995	38.409
Fabricació de plaguicides	1.427	1.308	15
Altres productes químics	102.042	15.833	9.964
Total	208.314	34.442	107.715

Font: Generalitat de Catalunya. Junta de Residus.

En el proper capítol presentem les característiques dels plàstics de més gran consum.

2. SOBRE LA TRANSFORMACIÓ DE MATÈRIES PLÀSTIQUES (REFERÈNCIA ESPECIAL A LA FABRICACIÓ D'ENVASOS I EMBALATGES)

2.1. DEFINICIÓ I DELIMITACIÓ DE L'ACTIVITAT

La transformació de matèries plàstiques comprèn el conjunt de tots els processos productius que permeten convertir les matèries plàstiques i el cautxú en articles útils. Els processos de transformació varien segons el producte:

- extrusió: perfils, tubs, planxes, films, cables;
- calandratge: làmines, plaques;
- injecció: peces i productes acabats diversos;
- etc.

Tal com expressa la seva denominació i la definició anterior, exclou la producció de primeres matèries i les activitats de manipulació posterior dels materials plàstics que recauen en l'activitat química pròpiament dita (vegeu l'apartat sobre la definició i la delimitació de la indústria química).

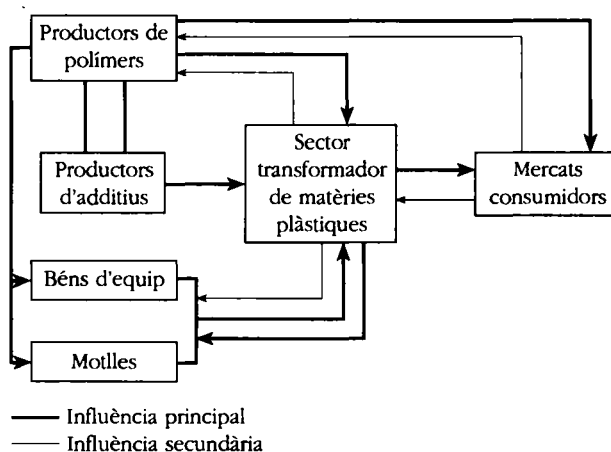
2.2. EL SECTOR TRANSFORMADOR DE LES MATÈRIES PLÀSTIQUES

La indústria de transformació de matèries plàstiques va néixer i desenvolupar-se paral·lelament a la indústria dels polímers, i va generar corrents de tecnologia i consum. L'esquema que presentem a continuació mostra el conjunt de corrents tecnològics i de consum que giren entorn de la transformació de matèries plàstiques i que comporten una concentració dels sectors d'activitat econòmica següents:

- Producció de primeres matèries (polímers i additius): indústria química, química bàsica, fabricació de primeres matèries plàstiques (CNAE 2514).

- Transformació de les primeres matèries: indústria de transformació del cautxú i matèries plàstiques, transformació de matèries plàstiques (CNAE 482).
- Productors de béns d'equip (maquinària d'injecció i compressió, extrusió, etc.): construcció de maquinària i equip mecànic, construcció de màquines i aparells per a les indústries alimentàries, químiques, del plàstic i del cautxú (CNAE 324).
- Productors de motlles: ídem.

ESQUEMA 3. *Influències cap al sector transformador de les matèries plàstiques i influències des d'aquest sector*



Font: Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia. *La indústria a Catalunya. Transformació de matèries plàstiques i cautxú*, 1990. p. 20.

Pel que fa al volum de producció del sector, cal remarcar que s'han donat taxes de creixement molt superiors a les d'altres sectors d'activitat. El següent quadre ens mostra les dades segons les zones geogràfiques mundials.

El quadre 5 mostra un desplaçament de la producció, durant els darrers anys, des dels països europeus cap al Tercer Món, tot i que a Europa el creixement de la producció d'aquest sector és encara superior al d'altres sectors industrials. El sector dels transformats de matèria plàstica i cautxú ocupa dins l'estructura industrial de la Unió Europea el desè lloc pel que fa a la xifra de producció i el novè pel que fa al nombre d'empleats (vegeu el quadre 6).

QUADRE 5. *Evolució en tonatge de la producció del sector transformador de matèries plàstiques segons les zones geogràfiques mundials*

	1982	1988	% increment 1982/1988
Europa Occidental	20.800.000	28.400.000	+ 37
Europa Oriental	8.200.000	11.300.000	+ 38
Amèrica del Nord	17.900.000	29.500.000	+ 65
Àsia	10.400.000	17.800.000	+ 71
Amèrica Llatina	2.200.000	3.800.000	+ 73
Oceania	700.000	1.000.000	+ 43
Àfrica i Orient Mitjà	500.000	2.000.000	+ 400
Total	60.700.000	93.800.000	+ 58

Font: Elaboració pròpia. Dades de Federchimica.

QUADRE 6. *Estructura de la indústria de la UE per sectors d'activitat l'any 1989*

	Facturació (milions d'ecus)	Classificació	Empleats (milers)	Classificació
Construcció	412.600	1	8.447	1
Alimentació i begudes	331.232	2	2.208	4
Productes químics	263.983	3	1.678	7
Automòbils/accessoris	206.714	4	1.815	6
Indústria mecànica	190.977	5	2.344	3
Indústria elèctrica	187.816	6	2.391	2
Fabricació de productes metàl·lics	145.511	7	2.123	5
Semitransformació de metalls	125.814	8	920	11
Indústria tèxtil	84.300	9	1.548	8
<i>Transformació de plàstics i cautxú</i>	<i>80.710</i>	<i>10</i>	<i>981</i>	<i>9</i>
Fabricació de productes no metàl·lics	80.140	11	977	10
Altres mitjans de transport	59.715	12	784	12
Ordinadors i equips d'oficina	39.878	13	239	15
Transport aeri	24.725	14	259	14
Petroli i gas natural	22.700	15	95	17

Font: Revista *European Plastics News*, juny 1994.

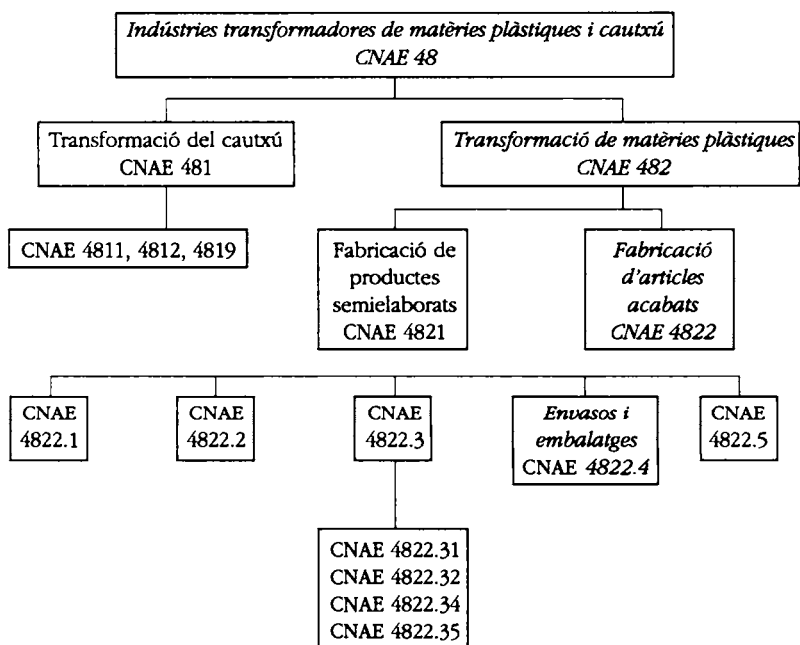
2.3. CLASSIFICACIÓ DE LES ACTIVITATS DEL SECTOR

Donada l'amplitud de l'anterior definició, hom procedeix a una classificació que es pot realitzar segons els processos productius o segons l'aplicació final dels productes. La Clasificación Nacional de Actividades Económicas es correspon amb la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de totes les activitats econòmiques en la versió revisada per les Nacions Unides el 1968 (CIIU-68) i amb la

Nomenclatura General d'Activitats Econòmiques a les Comunitats Europees (NACE-70).

L'esquema 4 i el quadre 7 il·lustren aquestes classificacions.

ESQUEMA 4. Organigrama del subsector segons la CNAE



Font: Elaboració pròpia. Dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia (1990).

QUADRE 7. *Els diferents subsectors del sector de transformats de plàstics*

	<i>Transformació de matèries plàstiques</i>		
Semielaborats CNAE 4821	Pel·lícules Làmines i planxes	Tubs i els seus accessoris	Barres Perfils Monofilaments
Articles de consum CNAE 4822.1, 2, 31, 5	Mobiliari Decoració Parament	Calçat	Joguines Papereria
Peces tècniques CNAE 4822.33, 34	Automoció Electrònica Electricitat	Peces industrials	Medicina Òptica
<i>Envasos i embalatges</i> CNAE 4822.4	<i>Material de condicionament</i>	<i>Envasos Embalatges</i>	<i>Manutenció</i>
Construcció CNAE 4822.32	Tancaments Sòls	Perfils Plafons	Sanitaris Aïllament

Font: Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia (1990).

2.4. ELS INPUTS: MATERIALS PRINCIPALS UTILITZATS PER LA INDÚSTRIA TRANSFORMADORA DE LES MATÈRIES PLÀSTIQUES

La diversitat de materials utilitzats per aquest sector en la producció d'articles manufacturats és variadíssima, però pel que fa a la producció d'envasos i embalatges distingim només dos grans tipus: els termoplàstics de gran consum i els termoplàstics tècnics.

a) Els termoplàstics de gran consum (polietilens d'alta i de baixa densitat, poliestirè, polipropilè, clorur de polivinil) es comencen a comercialitzar a Europa al final de la dècada dels trenta, i a Espanya i Catalunya, a l'inici de la dècada dels quaranta. Avui es produeix amb ells una gran quantitat d'articles que s'utilitzen en tots els mercats consumidors. El seu consum representa el 75 % del consum total de primeres matèries plàstiques.

Principals termoplàstics consumits pel mercat de l'envàs i l'embalatge:

- *high density polyethylene* (HDPE): polietilè d'alta densitat (PEAD);
- *low density polyethylene* (LDPE): polietilè de baixa densitat (PEBD);
- *polypropylene* (PP): polipropilè (PP);
- *polystyrene* (PS): poliestirè (PS);
- *polyvinyl chloride* (PVC): clorur de polivinil (PVC).

b) Els termoplàstics tècnics són els materials plàstics fets a mida, és a dir, produïts per a aplicacions determinades. Donades les seves característiques, el

seu consum és baix, el 5 % del total, però els seus increments anuals són els més alts del sector de les matèries plàstiques. Pel que fa al mercat de l'envàs i l'embalatge, aquest només consumeix d'entre els termoplàstics tècnics el polietilentereftalat (PET). Des de l'inici de la dècada dels setanta es va començar a utilitzar el polietilentereftalat (PET) en el mercat de l'envàs i l'embalatge (sobretot, begudes amb gas) i està assolint cotes de consum molt elevades.

2.5. ELS OUTPUTS: ELS MERCATS DELS PRODUCTES TRANSFORMATS DE MATÈRIA PLÀSTICA

Pel que fa als manufacturats amb matèries plàstiques, la gamma de productes és molt extensa. Cal tenir en compte que hi ha indústries que, encara que són transformadores de matèries plàstiques, no estan classificades en el grup de l'activitat econòmica 48 (CNAE 482), corresponent a la transformació de plàstics, sinó en l'activitat econòmica del producte final que produeixen: un fabricant de mobles que substitueix la fusta pel plàstic pot aparèixer estadísticament en el grup 46; o un fabricant d'automòbils (grup 36) que es fabrica les peces de plàstic. En el primer cas es tractarà d'una empresa transformadora de plàstic no comptabilitzada en el grup que li correspon, i en el segon, d'una empresa integrada comptabilitzada segons el producte final (automòbil).

Al marge d'aquestes dificultats d'ordre estadístic, cal remarcar la integració de l'activitat pròpia del sector dins dels sectors consumidors. Les raons d'aquesta integració van des de l'estalvi en el transport fins a les exigències de qualitat. Això és particularment rellevant en el subsector dels envasos (es produeixen importants abaratiments en els sectors agroalimentari, de neteja, etc.).

El quadre 8, malgrat ser incomplet (els valors marginals no sumen 100), ens indica la importància relativa del subsector «Envasos i embalatges» segons els països. El quadre 9 ho fa per a l'Estat espanyol i per a Catalunya. Si distingim entre diferents materials i ens referim únicament a Catalunya, obtenim el quadre 10.

QUADRE 8. *Percentatges d'utilització per mercats dels productes transformats de matèria plàstica a Catalunya, Espanya i altres nacions europees l'any 1990*

<i>País</i>	<i>Envasos</i>	<i>Construc- ció</i>	<i>Auto- mòbils</i>	<i>Electri- citat</i>	<i>Agricul- tura</i>	<i>Mobles</i>	<i>Paraments</i>
Catalunya	37,9	11,4	8,8	7,1	5,0	10,1	1,6
Espanya	41,5	13,8	6,9	7,4	6,8	7,0	1,9
Alemanya	16,1	7,5	17,4	6,1	0,5	2,0	4,3
Bèlgica	31,4	23,4	6,3	1,5	0,6	4,8	4,1
França	28,0	16,6	—	5,5	5,0	—	—
Gran Bretanya	32,8	25,3	9,8	10,0	2,8	5,0	3,0
Itàlia	40,9	13,6	6,8	5,5	6,0	5,0	4,0

Font: International Plastics Association (IPAD). Centro Espanyol de Plásticos (CEP) —dades de Catalunya i Espanya.

QUADRE 9. *Transformats en plàstic segons els mercats consumidors a Espanya i Catalunya l'any 1990*

<i>Mercats</i>	<i>Catalunya</i>		<i>Espanya</i>		<i>Catalunya/Espanya</i>
	<i>MPTA</i>	<i>%</i>	<i>MPTA</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Agricultura	14.800	3,8	48.700	5,3	30,4
Aplicacions mèdiques	3.060	0,8	11.600	1,3	26,3
Articles papereria	3.810	0,9	8.400	0,9	45,4
Automoció	39.200	9,9	94.560	10,3	41,5
Calçat	2.000	0,6	10.900	1,2	18,3
Construcció	40.700	10,4	122.117	13,3	33,3
<i>Envàs i embalatge</i>	<i>113.600</i>	<i>29,0</i>	<i>300.900</i>	<i>32,7</i>	<i>37,6</i>
Electricitat i electrònica	39.500	10,1	72.950	7,9	54,2
Joguines i lleure	12.600	3,2	35.400	3,8	35,6
Parament	8.030	2,0	22.100	2,4	36,3
Mobiliari	40.700	10,4	69.340	7,5	58,7
Peça industrial	16.900	4,3	27.600	3,0	61,2
Pintures i adhesius	30.600	7,8	81.240	8,8	37,7
Sense classificar	26.800	6,8	14.610	1,6	—
Total	392.300	100,0	920.417	100,0	42,6

Font: Elaboració pròpia. Dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia (1990).

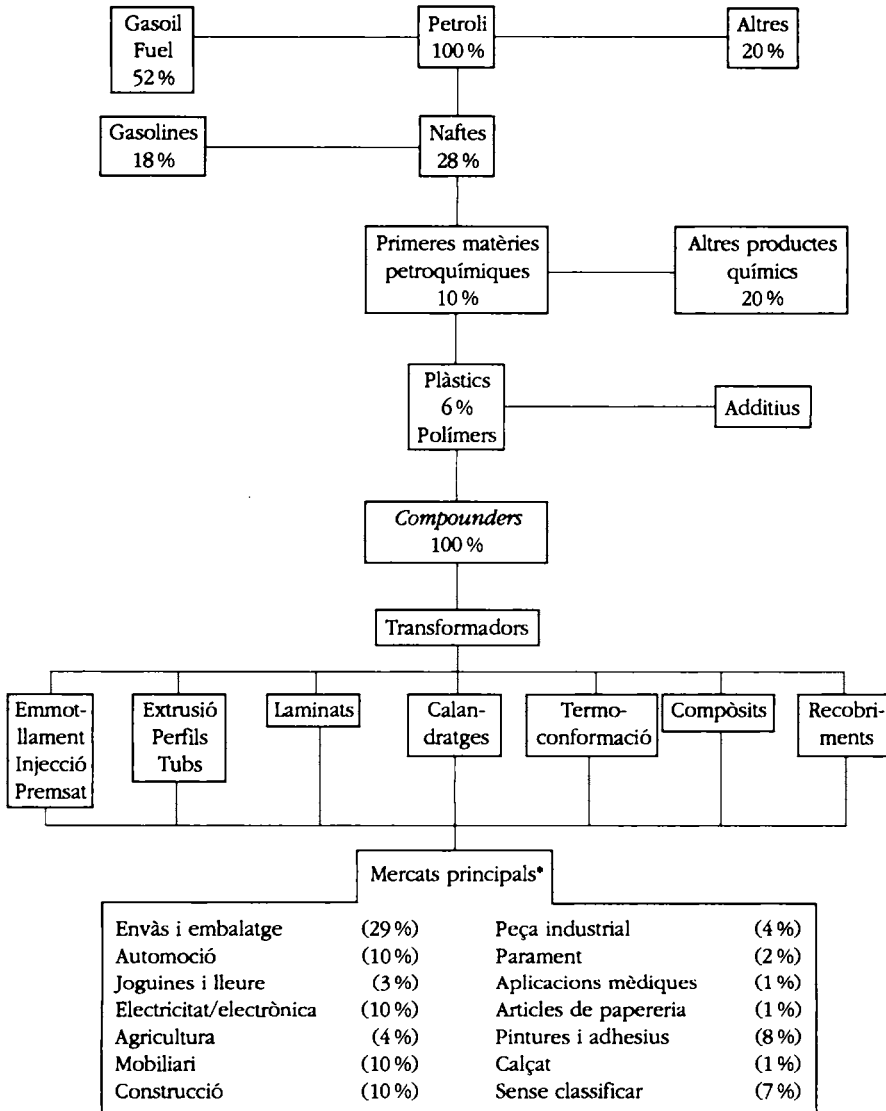
QUADRE 10. *Percentatges d'utilització per mercats segons els materials transformats (susceptibles de ser emprats per a fabricar envasos i embalatges) l'any 1990*

<i>Material /mercat</i>	<i>PET (MPTA)</i>	<i>PEBD (MPTA)</i>	<i>PEAD (MPTA)</i>	<i>PP (MPTA)</i>	<i>PS (MPTA)</i>	<i>PVC (MPTA)</i>
Agricultura	— —	6.500 (11 %)	2.100 (4 %)	500 (1 %)	— —	5.000 (9 %)
Electrònica	500 (7 %)	54.600 (8 %)	1.600 (3 %)	1.900 (4 %)	8.900 (32 %)	11.700 (21 %)
Automoció	— —	— —	2.300 (4 %)	7.800 (18 %)	— —	3.500 (6 %)
Construcció	— —	2.300 (4 %)	3.260 (6 %)	600 (1 %)	2.500 (9 %)	9.000 (16 %)
Mobiliari	— —	— —	— —	8.600 (19 %)	— —	4.300 (7 %)
Parament	— —	1.240 (2 %)	2.800 (5 %)	2.700 (6 %)	700 (3 %)	— —
<i>Envasos i embalatges</i>	<i>5.400 (72 %)</i>	<i>40.600 (69 %)</i>	<i>41.400 (73 %)</i>	<i>19.400 (43 %)</i>	<i>11.200 (40 %)</i>	<i>14.500 (26 %)</i>
Joguines*	— —	2.700 (5 %)	1.400 (3 %)	1.300 (3 %)	3.300 (11 %)	3.500 (6 %)
Calçat	— —	— —	— —	— —	180 (1 %)	1.900 (3 %)
Pintures i adhesius	1.100 (14 %)	— —	— —	— —	— —	— —
Medicina	— —	— —	750 (1 %)	— —	220 (1 %)	2.900 (5 %)
Sense especificar	500 (7 %)	900 (1 %)	740 (1 %)	2.000 (5 %)	700 (3 %)	200 (1 %)
Total	7.500 (100 %)	58.840 (100 %)	56.350 (100 %)	44.800 (100 %)	27.700 (100 %)	56.500 (100 %)

* Inclou articles de papereria.

Font: Elaboració pròpia. Dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia, 1993.

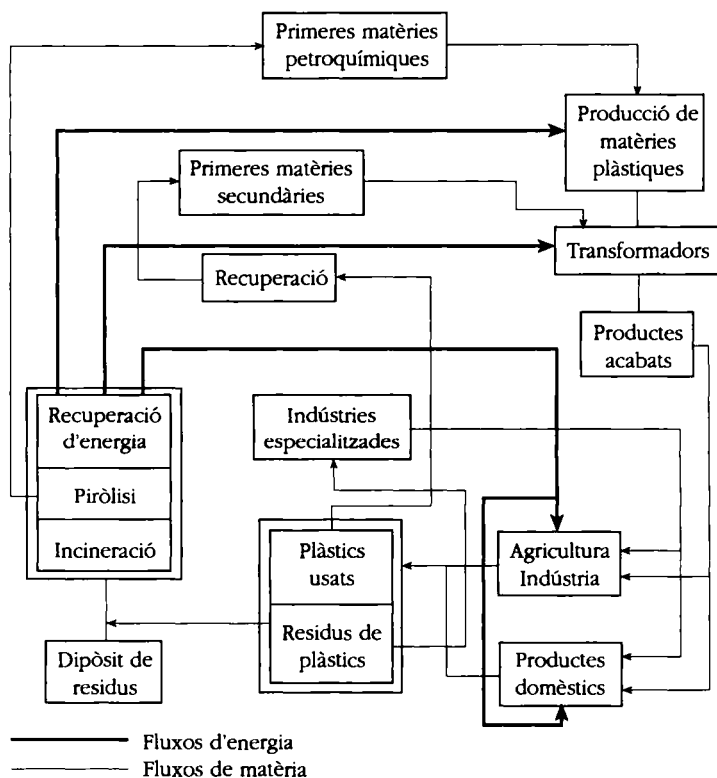
ESQUEMA 5. *Recapitulació: del petroli als mercats consumidors*



* Dades per a Catalunya, 1990.

Font: Elaboració pròpia. Dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Indústria i Energia (1990).

2.6. EL RECICLATGE DE LES MATÈRIES PLÀSTIQUES

ESQUEMA 6. *De la producció de matèries plàstiques a la seva reutilització*

Font: Adaptació d'un esquema de *La indústria a Catalunya. Transformació de matèries plàstiques i cautxú*, 1990.

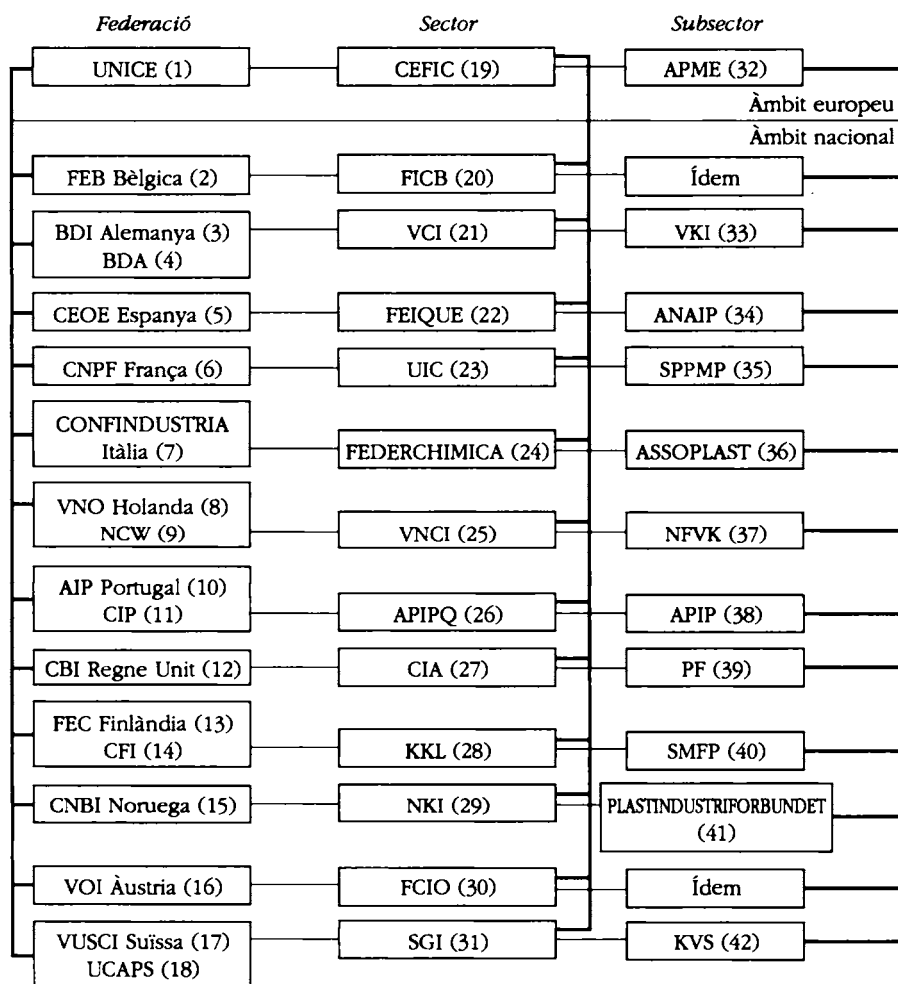
2.7. ELS ASPECTES ASSOCIATIUS DEL SECTOR DE LA TRANSFORMACIÓ DE MATÈRIES PLÀSTIQUES

QUADRE 11. Membres de l'associació cúpula europea APME

<i>País</i>	<i>Rànquing Europa 1991</i>	<i>Empreses</i>	<i>Producció 1990/1991 (%)</i>
Àustria:		PCD Polymere	
Bèlgica:		EVC Exxon Chemical Intern. Kaneka Belgium LVM Monsanto Europe Petrofina Solvay	- 0,2
Suïssa:	14	Amoco Chemicals Europe Ciba-Geigy Dow Europe Du Pont de Nemours Intern. Eastman Chemical Intern. Ems-Chemie Grace Europe	
Alemanya:	2 3 1 16 25	Bakelite BASF Bayer Hoechst Hüls Schering Wacker-Chemie	1,8 5,2 1,5 7,0
Espanya:		Repsol Química	
França:	10 5	APPRYL Elf-Atochem Rhône-Poulenc Rhom and Haas	- 4,6 3,1
Regne Unit:	20 4	BP Chemicals ICI Shell Intern. Chemical	- 3,2 - 3,0
Itàlia:	8	Alusuisse ECP Enichem Polimeri Himont Italia SIR Industriale	- 9,6
Noruega:		Norsk Hydro Statoil Petrokjemi	
Països Baixos:	9	AZKO DSM General Electric Plastics Rovin	- 2,0
Portugal:		CIRES	
Finlàndia:		Nestlé	

Font: Elaboració pròpia. Dades d'APME, de l'*Annual Report* i *Le Nouvel Economiste* [París], octubre 1992.

ESQUEMA 7. *Xarxa associativa d'APME (lligams formals i informals entre les associacions empresarials del sector)*



Font: Elaboració pròpia. Dades de l'*European Index of Key Plastics Recycling Schemes* (PWMI-92) i el *Directory of European Community Trade and Professional Associations*, OPDCE, Brussel·les, Delta, 1990.

Federacions

- (1) Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
- (2) Fédération des Entreprises de Belgique

- (3) Bundesverband der Deutschen Industrie
- (4) Bundesvereinigung der Deutschen
- (5) Confederación Española de Organizaciones Empresariales
- (6) Conseil National du Patronat Français
- (7) Confederazione Generale dell'Industria Italiana
- (8) Verbond van Nederlandse Ondervemingen
- (9) Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
- (10) Associação Industrial Portuguesa
- (11) Confederação da Indústria Portuguesa
- (12) Confederation of British Industry
- (13) Finnish Employers' Confederation
- (14) Confederation of Finnish Industries
- (15) Confederation of Norwegian Business and Industry
- (16) Vereinigung Österreichischer Industrieller
- (17) Vorort de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie
- (18) Union Centrale des Associations Patronales Suisses

Associacions sectorials

- (19) European Council of Chemical Manufacturers' Federations
- (20) Fédération des Industries Chimiques de Belgique
- (21) Verband der Chemischen Industrie
- (22) Federación de Empresarios de la Industria Química
- (23) Union des Industries Chimiques
- (24) Federazione Nazionale dell'Industria Chimica
- (25) Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
- (26) Associação Portuguesa das Empresas Industriais de Produtos Químicos
- (27) Chemical Industries Association
- (28) Kemian Keskusliitto
- (29) Norges Kjemiske Industrigruppe
- (30) Fachverband der Chemischen Industrie Österreichs
- (31) Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie

Associacions subsectorials

- (32) Association of Plastics Manufacturers in Europe
- (33) Verband Kunststoffherzeugende Industrie e. V
- (34) Asociación Española de Industriales de Plásticos
- (35) Syndicat Professionnel des Producteurs de Matières Plâstiques

- (36) Assoplast/Federchimica
- (37) Nederlandse Federatie voor Kunststoffen
- (38) Associação Portuguesa Indústria Plásticos
- (39) British Plastics Federation
- (40) Suomen Muoviteollisuusliitto Finska Plastindustriförbundet
- (41) Plastindustriförbundet
- (42) Kunststoff - Verband Schweiz

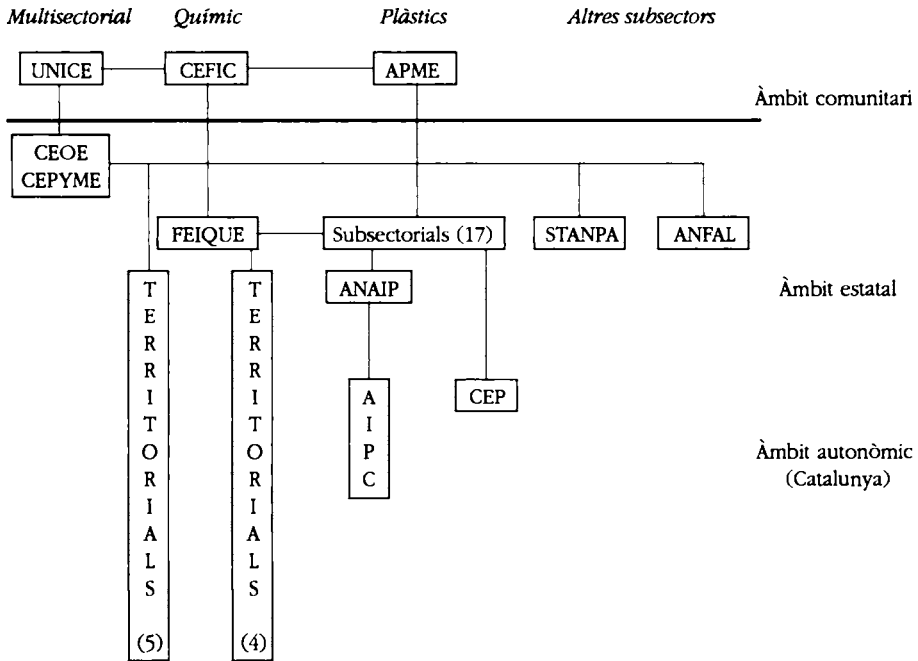
A continuació, mostrem esquemàticament com s'estructura en els darrers cinc anys, des d'un punt de vista associatiu, el sector dels plàstics a l'Estat espanyol.

ANAIP, ANEP, ANAPE i ANARPLA són associacions empresarials subsectorials (plàstic). ANAIP (Asociación Española de Industriales de Plásticos) és la cúpula en l'àmbit de l'Estat espanyol i agrupa les grans empreses productores de plàstic; també poden ser membres d'aquesta associació altres associacions de base. Malgrat la implantació predominant del subsector del plàstic a Catalunya (34,4 % de les empreses establertes el 1990 a l'Estat espanyol), té seu a Madrid (a Catalunya hi ha la delegació territorial AIPC). ANAIP, tot i que pertany a la CEOE a través de la cúpula sectorial (químic) FEIQUE, manté una certa autonomia com a interlocutor amb l'Administració. Aquesta és però una característica general al sector químic.

ANARPLA és una societat anònima creada per ANAIP que es dedica a finançar línies de reciclatge per al plàstic (de la mateixa manera que a França es va crear Eco-emballages).

El quadre següent mostra la ubicació d'ANAIP en la xarxa associativa del sector químic.

ESQUEMA 8. Ubicació associativa del subsector dels plàstics segons l'esquema bivariant (criteri territorial i criteri sectorial/subsectorial)



Font: Elaboració pròpia.

Cal destacar els vincles d'ANAIP amb APME, que li permeten obtenir informació (més que influència) sobre les polítiques de la indústria del plàstic en l'àmbit europeu.

3. SOBRE LA PRODUCCIÓ D'ENVASOS I EMBALATGES (E + E)

La indústria dels envasos i embalatges com a sector econòmic ocupa el tercer lloc en l'economia nord-americana, el cinquè en l'europea i el vuitè en l'espanyola. A l'Estat espanyol, per al 1993, la facturació d'aquest sector és del voltant del mig bilió de pessetes i ocupa unes cinquanta mil persones. Si hom afegeix el sector de la maquinària i els serveis que depenen d'aquest sector, el seu volum de negoci s'aproxima al bilió de pessetes.

Pel que fa al nombre de subsectors, les organitzacions empresarials (aquí no seguim la CNAE) n'enumeren els següents:

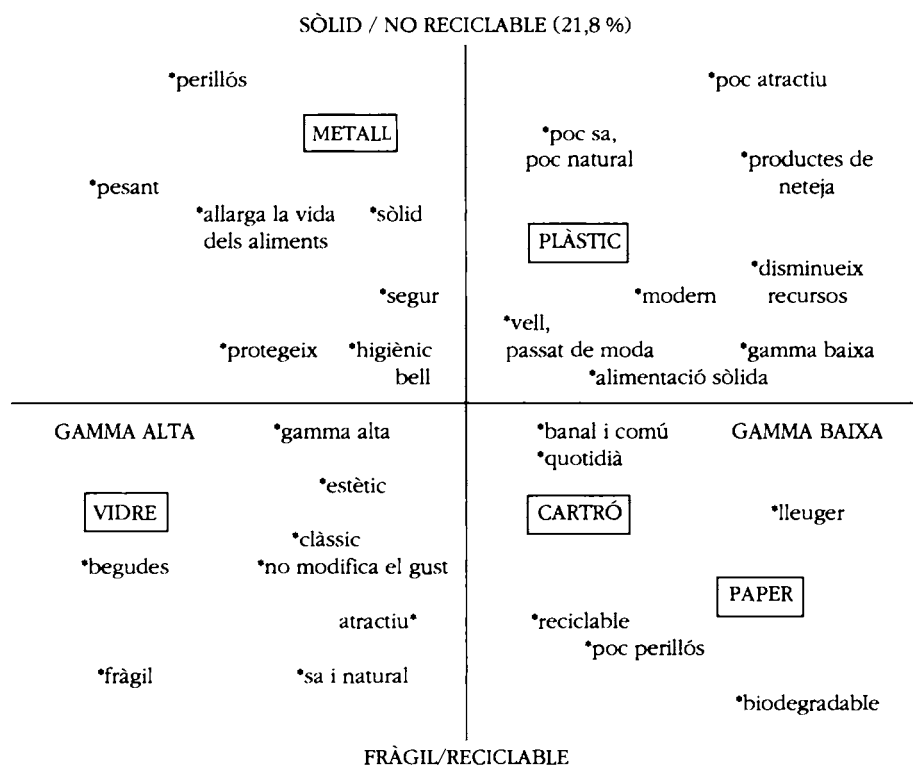
- a) Els productors i transformadors de matèries primeres per a produir E + E: materials plàstics (CNAE 251, 482), cartró ondulat (CNAE 472, 473), indústries metal·logràfiques per a la fabricació de llaunes (CNAE 220, 310), el vidre (CNAE 246) i la fabricació d'envasos complexos (que contenen més d'un material).
- b) Les empreses dedicades a la maquinària (CNAE 320): envasament vertical, horitzontal, tèrmic i la indústria del marcatge, codificació i etiquetatge.
- c) Finalment, els serveis d'enginyeria, disseny, *merchandising* i *packaging*.

Pel que fa al repartiment de la producció d'E + E segons el material, vegem el quadre 12.

QUADRE 12. *Producció d'E + E a l'Estat espanyol (1993) segons els materials*

	<i>Producció MPTA</i>	<i>%</i>
Matèries plàstiques	154.000	30,5
Cartró ondulat + paper	170.000	33,7
Metalls	77.000	15,3
Envasos complexos (> 1 material)	40.000	8,0
Vidre	63.000	12,5
Total	504.000	100,0

Font: Elaboració pròpia. Dades de la revista *Packaging Hoy* [Madrid], núm. 1 (gener 1993).

ESQUEMA 9. *Percepció dels consumidors sobre els envasos i els embalatges*

Font: Diari *Les Echos*, París, 12 octubre 1992.

QUADRE 13. *Ordre de preferències en els materials d'embalatge segons els països europeus*

	<i>Plàstic</i>	<i>Metall</i>	<i>Vidre</i>	<i>Paper</i>	<i>Cartró</i>
Espanya	3	4	2	5	1
Alemanya	4	3	2	1	3
França	1	4	5	3	2
Itàlia	1	2	3	5	4
Holanda	4	5	3	2	1
Regne Unit	1	5	4	3	2

Font: Elaboració pròpia. Dades d'una enquesta del Salon de l'Emballage'92, recollides al diari *Les Echos* [París], 12 octubre 1992.

Malgrat l'heterogeneïtat de gustos podem establir una primera tipologia dels consumidors europeus:

1. Països multimaterials (França i Itàlia): admeten diferents tipus de materials independentment de les característiques ecològiques.
2. Països sensibilitzats en matèria ecològica (Alemanya, Holanda): privilegien els materials reciclables i biodegradables.
3. Països poc sensibilitzats (Estat espanyol i Regne Unit): rebutgen alguns materials «ecològics» (vidre i metall al Regne Unit; paper i cartró a l'Estat espanyol).

SEGONA PART

GLOSSARI

Les següents definicions constitueixen un glossari de termes tècnics provinents d'àmbits diversos (dret, biologia, enginyeria, economia) i relacionats amb la temàtica dels residus (referència específica als residus d'envasos). El criteri que hem seguit per a definir aquests termes ha estat recórrer als textos legals (s'indica entre parèntesis al costat de cada enunciat).

FONTS

- L/93/6/PC: Llei reguladora dels residus en el marc d'ordenació del territori, protecció del medi ambient i preservació de la natura. Aprovada pel Ple del Parlament de Catalunya el 30 de juny de 1993.
- D/94/62/CE: Directriu del Parlament Europeu i del Consell relativa als envasos i residus d'envasos. Aprovada el 20 de desembre de 1994.
- D/75/442/CE: Directriu del Consell Europeu relativa als residus. Aprovada el 15 de juliol de 1975.
- D/91/156/CE: Directriu del Consell Europeu que modifica la Directriu 75/442/CE, relativa als residus. Aprovada el 18 de març de 1991.

DEFINICIONS

Abocadors de residus (L/93/6/PC): instal·lació de disposició del rebuig dels residus que s'utilitza per al dipòsit controlat d'aquest en la superfície o sota terra.

Acord voluntari (D/94/62/CE): acord formal celebrat entre les autoritats públiques competents i els sectors econòmics corresponents, que ha de romandre obert a totes les parts que desitgin acomplir les condicions de l'acord per assolir els objectius de la Directriu.

Agents econòmics (D/94/62/CE): els proveïdors de materials d'envasos, els fabricants d'envasos, les empreses transformadores i envasadores, els usuaris, els importadors, els comerciants i els distribuïdors, les administracions públiques i els organismes públics.

Comercialització (L/93/6/PC): l'operació de venda o transferència de subproductes i matèries o substàncies recuperades per a reincorporar-les al procés productiu.

Deixalleria (L/93/6/PC): centre de recepció i emmagatzematge selectius de residus municipals que no són objecte de recollida domiciliària.

Disposició del rebuig dels residus (annex I L/93/6/PC; ref. D/91/156/CE): inclou les operacions següents:

1. Dipòsit en el sòl o en el seu interior (per exemple, descàrrega, etc.).
2. Tractament en medi terrestre (per exemple, biodegradació de residus líquids o llots en el sòl, etc.).
3. Injecció en profunditat (per exemple, injecció de residus bombables en pous, falles geològiques naturals, etc.).
4. Llacunatge (per exemple, abocament de residus líquids o llots en pous, estanys o llacunes, etc.).
5. Descàrrega en llocs d'abocament especialment preparats (per exemple, envasament en alvéols estancs separats, recoberts i aïllats entre ells i del medi natural, etc.).
6. Abocament de residus sòlids en el medi aquàtic, excepte en el mar.
7. Abocament en el mar, inclòs el soterrament en el subsòl marí.
8. Tractament biològic no especificat en cap altre punt d'aquest annex que doni com a resultat compostos o barreges que s'eliminen mitjançant un dels procediments enumerats en aquest annex.
9. Tractament fisicoquímic no especificat en cap altre punt d'aquest annex que doni com a resultat compostos o barreges que s'eliminen mitjançant un dels procediments enumerats en aquest annex (per exemple, evaporació, assecatge, calcinació, etc.).
10. Incineració en terra.
11. Incineració al mar.
12. Emmagatzematge permanent (per exemple, col·locació de contenidors en una mina, etc.).
13. Agrupació prèvia a una de les operacions d'aquest annex.
14. Recondicionament previ a una de les operacions d'aquest annex.
15. Emmagatzematge previ a una de les operacions d'aquest annex, amb exclusió de l'emmagatzematge temporal previ a la recollida en el lloc de producció (vegeu *Eliminació*).

Eliminació (D/94/62/CE; ref. annex IIA, D/75/442/CE): inclou operacions de tractament en medi terrestre, biològic o fisicoquímic; dipòsit en el sòl o en el seu interior; injecció en profunditat, llacunatge; abocament en el medi aquàtic i en el mar; incineració en terra i al mar; emmagatzemament permanent (a l'Estat espanyol, vegeu RD/833/1988, annex I, taula 2A).

Emmagatzematge (L/93/6/PC): operació de dipòsit temporal dels residus, prèvia a les operacions de reciclatge, tractament o disposició del rebuig.

Envàs (D/94/62/CE): tot producte fabricat amb qualsevol material de qualsevol naturalesa utilitzat per a contenir, manipular, distribuir i presentar mercaderies, des de matèries primeres fins a productes acabats, i des del fabricant fins a l'usuari o consumidor. També són envasos tots els articles d'usar i llençar utilitzats amb aquesta mateixa finalitat.

Envàs col·lectiu o secundari (D/94/62/CE): dissenyat per a constituir en el punt de venda una agrupació d'unitats de venda, tant si es ven com a tal al consumidor com si no, i que pot separar-se del producte sense afectar les seves característiques.

Envàs de transport o terciari (D/94/62/CE): dissenyat per a facilitar la manipulació i el transport de diverses unitats de venda o diversos envasos col·lectius amb l'objecte d'evitar llur manipulació física i els danys inherents al transport. S'exclouen contenidors navals diversos, ferroviaris i aeris.

Envàs de venda o primari (D/94/62/CE): dissenyat per a constituir en el punt de venda una unitat de venda destinada al consumidor o usuari final.

Gestió de residus (L/93/6/PC): la recollida, el transport, l'emmagatzematge, la valorització, la disposició del rebuig i comercialització dels residus, inclosa la vigilància dels llocs de descàrrega després de llur clausura o tancament. No es considera gestió de residus l'operació de reciclatge en l'origen dels residus que es reincorporen al procés productiu que els ha generat.

Gestió de residus d'envasos (D/94/62/CE; ref. D/75/442/CE): recollida, emmagatzematge, transport, valorització i eliminació de residus, inclosa la vigilància d'aquestes operacions i dels llocs de descàrrega després de llur clausura o tancament.

Posseïdor (L/93/6/PC): el productor de residus o la persona física o jurídica que els tingui en possessió i no tingui la condició de gestor de residus.

Prevenició (D/94/62/CE): reducció de la quantitat i nocivitat per al medi ambient de materials i de substàncies utilitzats en envasos i residus d'envasos, així com l'ús d'aquests darrers en el procés de producció, de comercialització, de distribució, d'utilització i d'eliminació, mitjançant el desenvolupament de productes i de tècniques no contaminants.

Productor (L/93/6/PC): qualsevol persona, física o jurídica, l'activitat de la qual produeix residus com a productor inicial, i qualsevol persona, física o jurídica, que efectui operacions de tractament previ, de barreja o d'un altre

tipus que ocasionin un canvi de naturalesa o de composició d'aquests residus.

Rebuig (L/93/6/PC): residus o fraccions no valoritzables.

Reciclatge (D/94/62/CE): transformació dels residus dins d'un procés de producció, per a llur finalitat inicial o una altra, inclòs el reciclatge orgànic però no la recuperació d'energia.

Reciclatge orgànic (D/94/62/CE): tractament aeròbic (compostatge) o anaeròbic (biometanització) mitjançant microorganismes i condicions controlades, de les parts biodegradables dels residus d'envasos, amb producció de residus sòlids estabilitzats i de metà. S'exclou l'enterrament en abocadors.

Recollida (L/93/6/PC): operació consistent a recollir, classificar i/o agrupar residus per transportar-los.

Recuperació d'energia (D/94/62/CE): l'ús de residus d'envasos combustibles per a generar energia mitjançant la incineració directa amb altres residus o sense, però amb recuperació de calor.

Residu (L/93/6/PC): qualsevol substància o objecte de què el seu posseïdor es desprengui o tingui la intenció o obligació de desprendre's.

Residu d'envàs (D/94/62/CE): tot envàs o material d'envàs que s'ajusti a la definició de residu. (Annex I, D/442/75/CE, modificada per la D/91/156/CE: qualsevol substància o objecte de què el seu posseïdor es desprengui o tingui la intenció de desprendre's.)

Residus municipals (L/93/6/PC): els residus domèstics i també els residus de comerços i d'oficines i serveis i d'altres residus que, per llur naturalesa o composició, poden assimilar-se als residus domèstics.

Reutilització (D/94/62/CE): tota operació en la qual l'envàs és reomplert o reutilitzat amb la mateixa finalitat per a la qual va ser dissenyat, amb l'ajuda o sense de productes auxiliars presents en el mercat. Aquests envasos seran residus d'envasos quan ja no es reutilitzin.

Subproductes (L/93/6/PC): els residus que es poden utilitzar directament com a primeres matèries d'altres produccions o com a substitut de productes comercials i que són recuperables sense necessitat de sotmetre'ls a operacions de tractament.

Tractament (L/93/6/PC): l'operació o conjunt d'operacions de canvi de característiques físiques, químiques o biològiques d'un residu per reduir o neutralitzar les substàncies perilloses que conté, recuperar-ne matèries o substàncies valoritzables, facilitar-ne l'ús com a font d'energia o afavorir-ne la disposició del rebuig.

Transport (L/93/6/PC): l'operació de trasllat dels residus des del lloc de recollida fins a les plantes de reciclatge, tractament o disposició del rebuig.

Valorització (annex II, L/93/6/PC; ref. D/91/156/CE): inclou les operacions següents:

1. Recuperació o regeneració de dissolvents.
2. Reciclatge o recuperació de substàncies orgàniques que no s'utilitzen com a dissolvents.
3. Reciclatge o recuperació de metalls o de compostos metàl·lics.
4. Reciclatge o recuperació d'altres matèries inorgàniques.
5. Regeneració d'àcids o de bases.
6. Valorització de productes que serveixen per a captar contaminants.
7. Valorització de productes procedents de catalitzadors.
8. Regeneració o un altre nou ús d'olis.
9. Utilització principal com a combustible o una altra forma de produir energia.
10. Espargiment sobre el sòl en profit de l'agricultura o l'ecologia, incloses les operacions de formació d'adob i altres transformacions biològiques.
11. Utilització de residus obtinguts a partir d'una de les operacions enumerades en 1 i següents, fins a 10.
12. Intercanvi de residus per sotmetre'ls a una qualsevol de les operacions enumerades en 1 i següents, fins a 11.
13. Emmagatzematge de materials per a sotmetre'ls a una de les operacions esmentades, amb exclusió de l'emmagatzematge temporal previ a la recollida en el lloc de producció.

TERCERA PART

CRONOLOGIA

La següent cronologia pretén delimitar un període que aniria des de la sensibilització dels empresaris respecte del problema dels residus d'envasos i embalatges fins a l'adopció de dispositius pràctics (implementacions prelegislatives i postlegislatives) en la gestió del problema, en els quals la participació empresarial ha estat manifesta.

Hem dividit aquest període, pel que fa a la seva rellevància empresarial, en dues fases: una fase de sensibilització i mobilització en l'àmbit comunitari, que culmina amb la creació d'una estructura organitzativa internacional i multisectorial dels interessos empresarials a Europa, i una fase d'acció, que comporta, d'una banda, una activitat de pressió adreçada a les instàncies decisòries comunitàries i estatals i, de l'altra, la implementació d'experiències pilot en la gestió del problema. En aquesta segona fase, també hem inclòs les accions empresarials per influir en el procés de transposició de la Directriu comunitària (94/62/CE) a l'Estat espanyol.

FASE DE SENSIBILITZACIÓ I MOBILITZACIÓ

Del 1977 cap endavant

- Entra en vigor una disposició a Dinamarca que obliga a envasar les begudes no alcohòliques i les cerveses en envasos autoritzats. La importació d'aquestes begudes en envasos no autoritzats es limita a 3.000 hectolitres/any/producte, sota la condició que els envasos siguin recuperats pels venedors i entregats als productors.
- Protestes i queixes dels productors d'altres països (especialment, dels cervesers alemanys) davant la Comissió Europea, al·legant que la disposició danesa obstaculitza el lliure comerç (violació de l'article 30 del Tractat de Roma).

- La Comissió Europea pren en consideració les esmentades queixes i pressiona Dinamarca perquè aboleixi la disposició, considerant que les mesures adoptades no són proporcionals a les finalitats perseguides (protecció del medi ambient).

Del 1984 cap endavant

- El 1984, Dinamarca aboleix finalment la disposició però manté la doble condició segons la qual les importacions de begudes no alcohòliques i de cerveses (en envasos no homologats) no superin la quantitat de 3.000 hectolitres/any/producte i que els envasos siguin consignats i represos pels importadors i detallistes.
- Noves protestes dels productors de cervesa al·legant un proteccionisme encara excessiu que les disposicions daneses es prenen sota el pretext de la protecció del medi ambient però que en realitat constitueixen mesures comercialment proteccionistes. Es demana al Tribunal de Justícia Europeu que es pronunciï sobre el cas.
- Publicació d'una directriu comunitària, D/339/85/CEE, relativa als envasos per a aliments líquids. Aquesta directiva té el propòsit d'harmonitzar les disposicions estatals existents sobre la matèria.

Del 1986 cap endavant

- Aprovació pel Bundestag d'una llei federal relativa a la prevenció i eliminació de residus. En una de les seves disposicions (article 14) faculta el Govern a obligar els productors, envasadors i distribuïdors a recollir i reaprofitar els envasos al marge dels sistemes d'eliminació públics.

1988

- El Tribunal de Justícia de Luxemburg, emparant-se en les noves disposicions introduïdes per l'Acta Única Europea, remarca que «[...] la protecció del medi ambient constitueix una exigència imperativa de la integració europea» i qüestiona, per tant, qualsevol queixa d'un membre de la CE envers algun altre soci comunitari en conflictes on s'oposin interessos ecològics a interessos econòmics. La sentència del Tribunal de Justícia s'oposa a la consideració de la Comissió, en afirmar que els envasos autoritzats són necessaris per a les finalitats perseguides (proporcionalitat

dels mitjans) i només s'oposa a la limitació dels 3.000 hectolitres/any/producte com a restricció quantitativa de les importacions (violació de l'article 30 del Tractat de Roma).

1989

- Sota la pressió ecologista i emparant-se en la sentència inesperada del Tribunal de Justícia Europeu, el Parlament alemany aprova un primer decret per aplicar la llei marc alemanya sobre prevenció i eliminació de residus (1986) que obliga a consignar (pagament d'un dipòsit) i retornar els envasos en forma de botella de plàstic.

Juliol

- Coca-Cola reuneix els seus principals proveïdors europeus d'embalatges així com els directores de les seves filials europees per tal de sensibilitzar-los i informar-los sobre el problema dels residus d'envasos i embalatges.

Novembre

- Primera mobilització significativa dels empresaris potencialment afectats per la gestió dels residus d'envasos i embalatges, que es concreta en la creació del *lobby* ERRA (European Recovery and Recycling Association), associació sense fins lucratius establerta a Brussel·les i formada, inicialment, per trenta-un membres (productors de matèries primeres, fabricants d'envasos i embalatges, productors de béns de consum massiu, distribuïdors i comerciants).

Desembre

- L'1 de desembre de 1989 entra en vigor a la RFA el reglament sobre els residus provocats per les botelles de plàstic: totes les botelles de plàstic hauran de ser consignades a un preu mitjà de 50 *pfenigs* (aproximadament, 30 pessetes), forçant el retorn als punts de venda.

1990*Novembre*

- El ministre francès de Medi Ambient, Brice Lalonde, respon (19-11-1990) a una interpel·lació d'un membre de l'Assemblea General, anunciant l'inici d'un procés legislatiu (en forma de decret) en matèria de residus d'envasos i embalatges.

Hivern

- Primers contactes informals entre el Ministeri de Medi Ambient i els empresaris francesos afectats, d'una banda, per les mesures restrictives derivades de la normativa alemanya i alertats, d'altra banda, per la possible generalització d'aquestes mesures a través d'una futura reglamentació comunitària sobre la matèria. M. Antoine Riboud (president i director general de BSN, agroalimentari) anuncia al ministre de Medi Ambient, Brice Lalonde, la creació d'un grup de treball format pels industrials de l'envàs i l'embalatge i els distribuïdors.

Desembre

- A Alemanya, un projecte d'ordenança (decret) fa extensible l'anterior decret sobre la consignació de les botelles de plàstic a la resta d'envasos i embalatges.

FASE D'ACCIÓ

- Els empresaris alemanys s'organitzen per tal de participar en la implementació de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i formular per primera vegada un model de gestió privat dels residus d'envasos: el Duales System Deutschland, GmbH. Aquest voluntarisme empresarial s'explica pel fet que l'esmentat projecte d'ordenança preveu l'exempció del sistema de consignació si els agents econòmics implicats en la gestió del problema asseguren la recuperació i el reciclatge dels residus d'envasos i embalatges; entre les empreses que participen en el DSD es troben multinacionals adherides també al *lobby* ERRA.

1991*Febrer*

- El ministre Brice Lalonde escriu una carta (6 febrer 1991) en què es mostra interessat per les iniciatives de M. Riboud. Aquest esdevé el president del grup de treball i el responsable d'emetre un informe al Ministeri en un termini màxim de sis mesos.

Març

- Es publica a l'Estat espanyol un decret relatiu als envasos per a aliments líquids per afavorir-ne el retorn i el reciclatge.

Abril

- Primera experiència pilot sobre recollida selectiva de RSU a Catalunya, anomenada Brossa Neta, impulsada pel *lobby* ERRA (European Recovery and Recycling Association) i per associacions empresarials d'àmbit estatal del sector del plàstic (ANAIP, ANAPE, ANEP).

Juny

- Promulgació, el 12 de juny de 1991, sota el govern de Helmut Kohl, d'una ordenança (decret) federal —anomenada Ordenança Toepfer amb referència al ministre de Medi Ambient de la CDU— que fixa uns terminis i uns nivells a assolir en la política de valorització dels residus d'envasos i embalatges molt elevats respecte a d'altres normatives existents. Aquesta reglamentació atorga la responsabilitat en la gestió privada dels residus d'envasos i embalatges als industrials i distribuïdors, a través de la institucionalització del Dual System Deutschland, GmbH, i la implantació del logotip corresponent, el *grüne punkt*, que informa sobre la pertinença del producte al sistema de gestió esmentat.

Juliol

- El president i director general de BSN, M. A. Riboud, a petició del ministre de Medi Ambient francès, B. Lalonde, presenta en una conferència de

premsa (18 juliol 1991) un informe per plantejar la gestió dels residus d'envasos i embalatges a l'Estat francès i fer front al mateix temps a la política alemanya respecte a això.

Tardor

- La Comissió Europea elabora un esborrany per a plantejar una directriu definitiva que reguli les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges per als estats membres. Aquesta directriu només fixa com a objectius el d'assolir un pes per als residus provocats pels embalatges de 150 kg/any/persona; no fa esment de taxes de recuperació i de reciclatge.

Octubre

- El president i director general de Saint Gobain (empresa del sector químic), J.-L. Beffa, emet (14 octubre 1991) un informe al Ministeri de Medi Ambient francès que fixa i concreta els objectius establerts en l'anterior informe (Riboud) pel que fa a la valorització dels residus d'envasos i embalatges domèstics.

Desembre

- Obligació a Alemanya de reprendre els embalatges i sobreembalatges de transport per part del distribuïdor si el consumidor així ho vol.

1992

Març

- Inici del projecte de recollida selectiva alternatiu respecte a Brossa Neta, anomenat Residu Mínim, impulsat pel col·lectiu ecologista CEPA, que s'aplica a tres municipis catalans.

Abril

- Publicació (3 abril 1992) del Decret Lalonde, sobre els residus d'embalat-

ges domèstics, que es basa en els anteriors informes i que entra en vigor l'1 de gener de 1993.

Agost

- La Comissió Europea fa la primera proposta de directriu comunitària sobre la matèria (92/C, 263/01) amb la intenció d'harmonitzar les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges existents en l'àmbit estatal. Aquesta proposta de directriu està molt inspirada en el model alemany de gestió.

Estiu

- Creació d'Eco-emballages, societat destinada a coordinar els agents econòmics implicats en la gestió del problema. El director general d'aquesta societat és E. Guillon, director de medi ambient de BSN —grup alimentari que presideix A. Riboud (la persona que va emetre el primer informe per al ministre de Medi Ambient francès).

Octubre

- La societat anònima Eco-emballages, a través d'un contracte públic signat el 12 d'octubre de 1992, obté una llicència oficial de la ministra francesa de Medi Ambient, Ségolène Royal, i d'altres ministeris signataris (Economia i Finances, Indústria i Comerç Exterior, Agricultura i Desenvolupament Rural) per gestionar el reciclatge i la recuperació dels residus provocats pels embalatges; de la mateixa manera que un any abans va succeir amb la societat alemanya Duales System Deutschland, GmbH. El contracte fixa una taxa de valorització dels embalatges del 75 % a assolir l'any 2003.
- Primera proposta de la CEOE per a la gestió dels residus d'envasos i embalatges presentada a la Secretaria General de l'Estat per al Medi Ambient.
- S'anuncia a l'Estat espanyol l'elaboració d'un projecte de llei sobre residus per anticipar-se a la directriu europea en curs d'elaboració i satisfer els requisits de l'anterior directriu (85/339/CEE).

1993

- Extensió a d'altres països europeus dels models de gestió de residus d'envasos i embalatges: Bèlgica (FOST PLUS), Regne Unit (VALPAK), Àustria (ARA), Suècia (NFR). Aquests projectes no s'acompanyen necessàriament de legislació sobre la matèria (només a Àustria, ARA es constitueix com a sistema de gestió derivat d'una ordenança d'octubre de 1993 sobre els residus d'envasos).

Juny

- Aprovació el 30 de juny de 1993 al Parlament de Catalunya de la Llei reguladora dels residus (L/93/6/PC). Aquesta llei obliga els municipis de més de 5.000 habitants a aplicar en el termini de quatre anys des de la seva promulgació la recollida selectiva dels residus municipals (RSU).
- El Projecte de llei sobre residus d'àmbit estatal es paralitza mentre s'espera l'aprovació de la Directriu comunitària.

Setembre

- Nova proposta modificada de directriu relativa als residus d'envasos i embalatges.

1994

- Es reprenen a l'Estat espanyol les reunions del grup de treball encarregat de fer prosperar la «Propuesta de la industria española para la gestión de los residuos de envases i embalajes».

Maig

- El Parlament Europeu, en segona lectura, esmena la posició comuna del Consell respecte de la Directriu relativa als residus d'envasos i embalatges.

Juliol

- A causa de la dificultat d'aprovar la directriu esmentada anteriorment, el COREPER decideix convocar un Comitè de Conciliació i iniciar el procediment de codecisió.

Desembre

- Aprovació pel Consell i per la Comissió de la Directriu (94/62/CE) relativa als envasos i als residus d'envasos.
- Disposicions a altres comunitats autònomes de l'Estat espanyol sobre gestió dels RSU.
- Creació d'ASODECO, equivalent a Eco-emballages per a la indústria espanyola.

1995*Gener*

- Inici del període reglamentari (divuit mesos) per a la transposició de la Directriu comunitària (94/62/CE).
- Es constitueix una comissió encarregada de transposar la Directriu a l'Estat espanyol, formada per representants de la indústria, de l'Administració estatal, autonòmica i local però amb escassa presència d'entitats civils.

Març

- Aprovació el 13 de març de 1995 per la Junta de Residus (Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya) del Programa de Gestió de Residus Municipals (PGRM).

Estiu

- La Comissió espanyola per a la transposició de la Directriu porta redactats tretze esborranys per a un decret llei que transposi la Directriu; a partir d'aquest moment intervé el Consell Assessor per al Medi Ambient, que,

en formular propostes contràries als interessos empresarials, trenca el consens assolit fins aleshores.

Desembre

- La secretària d'Estat, Cristina Narbona, decideix, malgrat l'oposició de la CEOE i del PP, fer arribar al Consell de Ministres la versió 15a del Decret llei abans d'acabar la legislatura.

1996

Febrer

- Malgrat estar escrit en l'ordre del dia, el darrer Consell de Ministres no tramitarà el Decret llei.

ANNEX

Associacions empresarials que en algun moment han participat en la discussió, elaboració, implementació, de les polítiques de valorització de residus d'envasos i embalatges a l'Estat espanyol (per sectors).

SECTOR QUÍMIC

- Asociación Española de Fabricantes de Pinturas y Tintas de Imprimir (ASEFAPI), Madrid, c/ Alcalá, 95.
- Federación Empresarial de la Industria Química Española (FEIQUE), Madrid, c/ Luis Muriel, 11.
- Federación Empresarial de la Industria Química Transformadora (FEQUIT), Madrid, c/ Rodríguez San Pedro, 2.
- Asociación Nacional de Poliestireno Expandido (ANAPE), Madrid, c/ Velázquez, 12.
- Federación Española de Recubridores de Poliuretano (ARP), Barcelona, av. Madrid, 85.
- Federación Española de Transformadores y Manipuladores de Plásticos (FETRAPLAST), Madrid, c/ Juan Álvarez Mendizábal, 8.
- Federación Nacional de Envases de PET (ANEP), Madrid, c/ Menéndez Pelayo, 81.
- Asociación Nacional de Fabricantes y Exportadores de Lejías y Derivados (ANFYELYD), Barcelona, c/ Muntaner, 200.
- Asociación Española de Productores Plásticos (AEPP), Madrid, av. Brasil, 17.
- Asociación Española de Empresarios de Plásticos (ANAIP), Madrid, c/ Brasil, 17.
- Asociación Española de Fabricantes y Distribuidores de Envases Comple-

jos Celulósico-Polímericos para Alimentos Líquidos (AEFECCPAL), Madrid, c/ Biarritz, 7.

- Consorcio Nacional de Industriales del Caucho, Madrid, c/Sagasta, 13.
- Asociación Española de Transformadores de Plástico (ASTRAPLAST), Madrid, c/ Raimundo Fernández Villaverde, 57.
- Federación Empresarial de Transformadores de Plásticos, Madrid, av. Brasil, 17.
- Asociación Interregional de Empresarios Transformadores de Plásticos (TRAMAPLAST), Madrid, c/ Juan Álvarez Mendizábal, 3.
- Fundación Española de los Plásticos para la Protección del Medio Ambiente, Madrid, c/ Arturo Soria, 108.
- Asociación Nacional de Empresas de Fabricación Automática de Envases de Vidrio (ANFEVI), Madrid, c/ Claudio Coello, 126.

PRODUCTES METÀL·LICS

- Asociación Metalgráfica Española (AME), Madrid, c/ Alberto Aguilera, 35.
- Asociación de Latas de Bebidas, Madrid, c/ Núñez de Balboa, 83.
- Asociación Española de Fabricantes de Maquinaria para Envase, Embalaje, Embotellado y Artes Gráficas (ENVASGRAF), Barcelona, c/ Casanova, 118.
- Asociación Española de Fabricantes de Maquinaria para la Alimentación (ALIMENTEC), Barcelona, c/ Casanova, 118.
- Asociación Española de Fabricantes de Maquinaria para Plásticos y Caucho (IMAPC), Barcelona, c/ Casanova, 118.

SECTOR AGROALIMENTARI

- Asociación Nacional de Industriales Envasadores y Refinadores de Aceites Comestibles, Madrid, c/ Ayala, 7.
- Federación Española de la Alimentación y Bebidas (FIAB), Madrid, c/ Diego de León, 44.
- Asociación de Fabricantes de Artículos Monouso Reciclables para Alimentación y Bebidas, Madrid, av. Brasil, 17.
- Asociación Nacional de Fabricantes de Bebidas Refrescantes Analcohólicas (ANFABRA), Madrid, c/ Velázquez, 46.
- Asociación de Cerveceros de España, Madrid, c/ Almagro, 24.
- Asociación Profesional de mayoristas y Embotelladores de Vinos de Mesa, Madrid, c/ Andrés Torrejón.
- Asociación Nacional de Empresas de Aguas y Bebidas Envasadas (ANEABE), Madrid, c/ Serrano, 76.

PAPER I CARTRÓ

- Asociación Española de Recuperadores de Papel y Cartón (REPACAR), Madrid, c/ Piamonte, 16.
- Asociación Nacional de Fabricantes de Papel y Cartón, Madrid, c/ Fernández de la Hoz, 12.
- Asociación Nacional de Fabricantes de envases, embalajes y Transformados del Cartón y Materias Auxiliares, Madrid, Paseo del Prado, 16.
- Asociación Nacional Intersectorial de fabricantes de envases y embalajes (ANIFE), Madrid, c/ Marroquina, 7.
- Asociación Española de Fabricantes de Cartón Ondulado (AFCO), Madrid, c/ Capitán Haya, 56.
- Asociación Nacional de Convertidores de Embalaje (ANCE), Madrid, c/ Orense, 62.
- Asociación Nacional de Fabricantes del Envase Gráfico, Barcelona, c/ Aragó, 254.
- Federación Española de Envases y Embalajes (FEYE), Madrid, c/ Raimundo Fernández Villaverde, 57.
- Asociación para el Fomento de los Cartones para Bebidas y la Ecología (AFE), Madrid, c/ Serrano, 41.
- Asociación de Recicladores de Envases, Polinyà, c/ Alps, 1.
- Instituto Español del Envase y Embalaje, Madrid, c/ Bretón de los Herberos, 57.
- Asociación GRAPHISPACK, Barcelona, pl. Espanya, s/n.

ÍNDIX DE QUADRES I ESQUEMES

PRIMERA PART

Quadres

1. Tipologia de les polítiques públiques	53
2. Impacte (cost/benefici) de les polítiques públiques	57
3. Regulació i modalitats de <i>policy making</i>	60
4. Formes empresarials d'organització econòmica i política	63
5. Acció econòmica i acció política de les organitzacions empresarials	64

Esquemes

1. Acció pública i privada en la política mediambiental	37-38
2. Esquema input/output aplicat a les organitzacions	61
3. Internalització i externalització de contingències internes o externes al sector	70
4. Intercanvis entre actors públics i privats en termes de regulació i legitimació	72
— Supòsit 3.1.	73
— Supòsit 3.2.	77
5. Subsistemes polítics en interacció	80
6. Regulació i legitimació en la intermediació d'interessos públics i privats	81

SEGONA PART

Quadres

1. Generació de residus sòlids a la Unió Europea	98
2. Tipus de residus sòlids a la Unió Europea	99
3. Evolució en la generació de RSU en kg/hab./any a escala mundial	101
4. Evolució en la generació de RSU en kg/hab./any a escala europea	101
5. Envasos i embalatges <i>per capita</i> en el món	102
6. Envasos i embalatges presents a les deixalles municipals	103
7. Cost per tona de RSU abocada a escala mundial	106

8. Sistemes de tractament dels RSU en alguns països de l'OCDE l'any 1990 (en percentatges)	107
9. Composició dels RSU a l'Estat espanyol l'any 1992	109
10. Materials existents en les deixalles a Catalunya l'any 1994	113
11. Percentatges d'utilització per mercats dels productes transformats de matèria plàstica a Catalunya, Espanya i d'altres estats europeus l'any 1990	113
12. Taxes de valorització actuals	113
13. Producció d'envasos i embalatges a l'Estat espanyol (1993) segons els materials	115
14. Percentatge dels diferents materials d'embalatge segons els sectors consumidors a França l'any 1990	116
15. Mercat de begudes refrescants segons el tipus d'envàs a l'Estat espanyol (en milions de pessetes)	116
16. Quota de mercat dels hipermercats a la Unió Europea l'any 1994 (comerç de l'alimentació)	118
17. Evolució de la quota de mercat dels hipermercats a l'Estat espanyol	118
18. Distribució percentual de la clientela dels hipermercats segons la procedència en quilòmetres a l'Estat espanyol l'any 1995	119
Quadre sinòptic. Opcions estratègiques, contextos i escenaris a Europa en la gestió dels RSU	138
19. Membres de l'ERRA (activitat, rànking i nacionalitat)	170
20. Nivell d'exigència del Decret Toepfer segons les primeres matèries	186
21. Grups de treball per a l'informe Beffa	205
22. Membres de l'ERRA i membres d'Eco-emballages	219
23. Reducció del nivell d'exigència del Decret Toepfer	221
24. Experiències pilot de recollida selectiva (fase inicial en la gestió dels REE) a l'Estat espanyol fins al 1992	255
25. Destinació i tractament dels RSU a l'Estat espanyol (1990 i 1992)	257
26. Evolució en la generació kg/hab./any de RSU a Barcelona	258
27. Grups de treball en la proposta de la indústria espanyola (productors de matèries primeres)	259
28. Grups de treball en la proposta de la indústria espanyola (fabricants i usuaris)	260
29. Cronologia de la legislació i de les propostes dels industrials relatives a la gestió dels residus d'envasos a Europa	262
30. ERRA, Eco-emballages, ASODECO	276
31. Sistemes de gestió dels REE a la Unió Europea	304

Esquemes

1. Proporció dels diferents tipus de residus sòlids a la Unió Europea	104
2. Destinació i tractament dels RSU	108
3. Model de gestió de referència	141
4. Funcionament del Duals System Deutschland	188
5. Plantilla «acció pública i acció privada» en les polítiques mediambientals aplicada a les PVREE a França	211

6. L'ERRA i el joc a tres bandes	222
7. Aprovació de la Directriu 94/62/CE	235
8. La valorització segons ASODECO	279
9. La funció coordinadora d'ASODECO (entitat a crear)	280
10. Estructura organitzativa d'ASODECO (entitat a crear)	281
11. Convergència en les estructures d'intermediació	308

APÈNDIX

Quadres

1. Producció mundial de la indústria química (en tant per cent) el 1988	348
2. Distribució de la producció (en tant per cent) en valor dels diferents sectors que componen la indústria química a la UE el 1989	349
3. Principals magnituds del sector de la química bàsica a Espanya el 1991 (xifres en milions de pessetes)	350
4. Producció de residus per part del sector químic a Catalunya l'any 1987	351
5. Evolució en tonatge de la producció del sector transformador de matèries plàstiques segons les zones geogràfiques mundials	355
6. Estructura de la indústria de la UE per sectors d'activitat l'any 1989	355
7. Els diferents subsectors del sector de transformats de plàstics	357
8. Percentatges d'utilització per mercats dels productes transformats de matèria plàstica a Catalunya, Espanya i altres nacions europees l'any 1990	359
9. Transformats en plàstic segons els mercats consumidors a Espanya i Catalunya l'any 1990	359
10. Percentatges d'utilització per mercats segons els materials transformats (susceptibles de ser emprats per a fabricar envasos i embalatges) l'any 1990	360
11. Membres de l'associació cúpula europea APME	363
12. Producció d'E + E a l'Estat espanyol (1993) segons els materials	370
13. Ordre de preferències en els materials d'embalatge segons els països europeus	371

Esquemes

1. Estructura de les activitats del sector químic	347
2. Classificació de les activitats del sector químic segons la CNAE	349
3. Influències cap al sector transformador de les matèries plàstiques i influències des d'aquest sector	354
4. Organigrama del subsector segons la CNAE	356
5. Recapitulació: del petroli als mercats consumidors	361
6. De la producció de matèries plàstiques a la seva reutilització	362
7. Xarxa associativa d'APME (lligams formals i informals entre les associacions empresarials del sector)	364
8. Ubicació associativa del subsector dels plàstics segons l'esquema bivariant (criteri territorial i criteri sectorial/subsectorial)	367
9. Percepció dels consumidors sobre els envasos i els embalatges	370

ÍNDIX GENERAL

<i>Taula</i>	5
<i>Introducció</i>	7
 <i>Primera part: ACTORS, INTERESSOS I INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS</i>	 15
I. Preliminar: dimensions de la temàtica mediambiental	17
1. La dimensió ideològica i epistemològica	19
1.1. El debat sobre les bases ideològiques i epistemològiques d'aquesta temàtica	19
1.1.1. El decalatge entre l'aparició de l'ecologia com a ciència, com a moviment i com a pensament social	19
1.1.2. La incertesa sobre les bases epistemològiques a tenir en compte	21
1.2. Una única definició del medi ambient?	22
1.2.1. L'home forma part del medi ambient (objecte de gestió)	22
1.2.2. L'home no forma part de l'objecte de gestió	23
2. La dimensió econòmica	25
2.1. Un objectiu: el desenvolupament durable	25
2.1.1. Desenvolupament <i>versus</i> creixement	26
2.1.2. El desenvolupament durable o sostenible	26
2.2. Un principi: qui contamina, paga	28
3. La dimensió política	31
3.1. Política de medi ambient i gestió mediambiental	32
3.1.1. La gestió a través de l'objecte	32
3.1.2. La gestió a través del subjecte	33
3.2. Algunes característiques de les polítiques mediambientals	34
3.3. Acció pública i acció privada en la política de medi ambient	36
4. Recapitulació	39

II. Un marc interpretatiu per a l'estudi de cas	41
1. Aproximació teòrica	43
1.1. Punt de partida: interès general o interessos generals	43
1.2. Elements considerats des de l'anàlisi de les polítiques públiques	48
1.2.1. La unitat d'anàlisi	48
1.2.2. Polítiques públiques i intermediació d'interessos	53
1.2.2.1. Polítiques regulatives i intermediació d'interessos	54
1.3. Elements considerats des de la teoria de l'acció col·lectiva	60
1.3.1. La unitat d'anàlisi	60
1.3.2. Organitzacions empresarials com a actors (subsistemes) polítics	62
1.3.2.1. L'organització dels interessos empresarials	63
1.3.2.2. La gestió dels interessos empresarials	65
1.3.3. Actors privats i polítiques regulatives	72
1.3.3.1. Organitzacions empresarials i polítiques regulatives	78
1.4. Una proposta d'interpretació integradora	79
2. Nota metodològica	83
2.1. Definició de l'objecte d'estudi i aproximació a aquest objecte a través d'un estudi de cas	83
2.2. Algunes observacions sobre les fonts d'informació	87
<i>Segona part: LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS A LA UNIÓ EUROPEA COM A EXEMPLE D'INTERMEDIACIÓ D'INTERESSOS ENTRE EL SECTOR PÚBLIC I ELS EMPRESARIS</i>	89
III. Elements per a la interpretació de l'estudi de cas	93
1. Contextualització territorial i sectorial de la gestió dels residus sòlids urbans (RSU): un problema únicament ecològic?	97
1.1. La dimensió ecològica del problema de la gestió dels RSU	97
1.1.1. Residus sòlids i RSU a la Unió Europea	97
1.1.1.1. La identificació dels residus sòlids a la Unió Europea	98
1.1.1.2. L'evolució en la generació de residus sòlids a la Unió Europea	100
1.1.2. Les deixalles produïdes per envasos i embalatges: els residus d'envasos i embalatges (REE)	102
1.2. La dimensió econòmica del problema	105
1.2.1. Gestió i valorització dels RSU	106
1.2.2. Gestió dels RSU i valorització dels REE	110
1.2.3. Els interessos en joc en les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges (PVREE)	111
1.2.3.1. Pel que fa als productors de matèries primeres	112
1.2.3.2. Pel que fa als fabricants d'envasos i embalatges	114
1.2.3.3. Pel que fa als consumidors i usuaris d'envasos	115

1.2.3.4. Pel que fa als distribuïdors de productes envasats	117
1.2.3.5. Pel que fa als recicladors	120
1.2.4. Recapitulació (vegeu l'apèndix)	122
2. Contextualització històrica i social. La gestió dels residus sòlids: un problema actual?	125
2.1. Una interpretació sobre l'origen del problema	125
2.2. Cap a una definició del problema: actors, escenaris i estratègies	127
2.2.1. Identificació dels actors i atribució de responsabilitats	128
2.2.2. Creació d'una estructura d'intermediació d'interessos: coresponsabilitat i col·legitimació	130
2.3. Una darrera definició del problema?	139
2.3.1. La gestió dels RSU: minimització i/o tractament?	140
2.3.2. Gestió dels RSU i/o polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges?	142
IV. L'estudi de cas: la influència dels empresaris en la gestió dels RSU a través de les polítiques de valorització dels residus d'envasos i embalatges (PVREE)	145
1. Primer escenari en la intermediació d'interessos. Les botelles de la discòrdia: un iceberg que ve del nord	147
1.1. L'emergència del problema	148
1.1.1. Primer conflicte: protecció del medi ambient o de la indústria cervesera danesa?	148
1.1.2. Segon conflicte: la rèplica alemanya	156
1.1.3. Recapitulació	158
1.2. La mobilització i l'organització dels interessos empresarials afectats	161
1.2.1. Antecedents	161
1.2.2. L'ERRA (European Recovery and Recycling Association), més que un <i>lobby</i> ?	162
1.2.2.1. La constitució de l'ERRA	162
1.2.2.2. La missió de l'ERRA	164
1.2.2.3. «El gest senzill per a preservar el medi ambient»: els consumidors fan el gest; els empresaris i l'administració intermedien llurs interessos	165
1.2.2.4. Una interpretació de l'acció de l'ERRA	166
1.2.2.5. El futur de l'ERRA	168
1.3. Consideracions finals sobre aquest primer escenari	170
2. Segon escenari en la intermediació d'interessos. A falta d'una directriu en l'àmbit comunitari, campi qui pugui	175
2.1. L'Ordenança (Decret) Toepfer i el sistema de gestió Duals System Deutschland	178
2.1.1. Antecedents	178
2.1.2. Els continguts del Decret Toepfer	181
2.1.2.1. Àmbit d'aplicació («Obligacions de recollida i reaprofitament»,	

seccions II i III del Reglament)	181
2.1.2.2. El sistema dual (seccions III i IV del Reglament)	185
2.1.2.3. Recapitulació	187
2.1.3. El Duales System Deutschland, GmbH	189
2.1.3.1. Descripció del sistema	189
2.1.3.2. Primeres avaluacions del sistema	192
2.1.4. Consideracions finals sobre el model alemany de gestió dels residus	195
2.2. El sistema francès de valorització dels residus d'envasos i embalatges: un model reactiu?	197
2.2.1. L'elaboració del Decret Lalonde	198
2.2.1.1. L'inici del procés de decisió: l'informe Riboud i la seva influència en la definició dels continguts del Decret	199
2.2.1.2. La segona fase del procés de decisió: l'informe Beffa i la proposta empresarial d'un sistema privat de valorització dels residus d'envasos i embalatges	204
2.2.1.3. La tercera fase del procés de decisió: l'aprovació del Decret Lalonde i la formalització d'Eco-emballages s.a. a través d'un contracte oficial	208
2.2.1.4. Algunes consideracions sobre l'elaboració del model francès (Decret i sistema) de valorització dels envasos	210
2.2.2. El model francès: una reacció al model alemany?	214
2.2.2.1. Comparació dels objectius	215
2.2.2.2. Comparació dels mitjans	215
2.3. La influència empresarial en aquest segon escenari: el joc decisiu (a tres bandes) del <i>lobby</i> ERRA	218
2.4. Consideracions finals sobre el segon escenari d'intermediació d'interessos	222
3. Tercer escenari en la intermediació d'interessos. El difícil procés d'elaborar una directriu harmonitzadora o la dificultat de guanyar una batalla quan no es reconeix l'enemic	227
3.1. L'aprovació de la Directriu 94/62/CE: un procés llarg, difícil i plural	229
3.1.1. De l'esborrany (abril 1991) a la proposta inicial (agost 1992)	230
3.1.2. De la proposta inicial (agost 1992) a la proposta modificada (setembre 1993) segons el procediment de cooperació	232
3.1.3. De la proposta modificada (setembre 1993) a la posició comuna del Consell Europeu (març 1994)	233
3.1.4. De la posició comuna del Consell Europeu (març 1994) a l'aprovació de la Directriu (desembre 1994)	234
3.2. Els processos de negociació en la Directriu 94/62/CE	236
3.2.1. Condicionaments intracomunitaris i extracomunitaris	236
3.2.1.1. Els condicionaments intracomunitaris	236
3.2.1.2. Els condicionaments extracomunitaris	238
3.2.2. Les negociacions: més enllà del dilema «ecologia <i>versus</i> economia», com resoldre un conflicte intersectorial i alhora interterritorial?	239
3.2.2.1. Primera fase: de l'esborrany de proposta de la Comissió (abril 1991) a la primera proposta (agost 1992)	239

3.2.2.2. Segona fase: de la primera proposta de la Comissió (agost 1992) a la posició comuna del Consell (març 1994)	241
3.2.2.3. Tercera fase: de la posició comuna del Consell (març 1994) a l'aprovació de la Directriu (desembre 1994)	245
3.3. Consideracions finals sobre aquest tercer escenari	249
4. Quart escenari en la intermediació d'interessos. La transposició de la Directriu 94/62/CE al cas espanyol	251
4.1. La proposta d'acord voluntari dels empresaris a l'Estat espanyol	254
4.1.1. La situació de partida	255
4.1.2. La creació dels grups de treball	258
4.1.3. El caràcter reactiu de la proposta	260
4.1.4. El caràcter imitatiu de la proposta	264
4.1.4.1. Els continguts de la proposta	264
4.2. La creació del sistema espanyol de gestió: Asociación para el Desarrollo de Eco-embalajes de España (ASODECO)	275
4.2.1. Coordinació i organització d'ASODECO	279
4.2.2. Estructura organitzativa del sistema	280
4.3. La transposició de la Directriu 94/62/CE a l'Estat espanyol	282
4.3.1. El procés d'aprovació de la transposició de la Directriu 94/62/CE	284
4.3.1.1. Primera etapa	284
4.3.1.2. Segona etapa	287
4.3.2. Negociacions i continguts en la transposició de la Directriu 94/62/CE a l'Estat espanyol	288
4.3.2.1. Primera etapa: de la «Propuesta de la industria española para la gestión de los REE contenidos en los RSU» a la versió 12a de l'Avantprojecte de reial decret llei / llei	288
4.3.2.2. Segona etapa: de la versió 13a a la versió 15a	290
4.4. Consideracions finals sobre el quart escenari	298
<i>Conclusió</i>	303
<i>Addenda</i>	315
<i>Bibliografia i altres materials</i>	319
<i>Apèndix</i>	343
• Primera part: Els interessos econòmics dels sectors afectats per les PVREE	345
• Segona part: Glossari	373
• Tercera part: Cronologia	379
<i>Annex</i>	389
<i>Índex de quadres i esquemes</i>	393

AQUESTA OBRA S'HA ACABAT D'IMPRIMIR
A L'OBRADOR DE LIMPERGRAF, SL,
A RIPOLLET (VALLÈS OCCIDENTAL),
EL DIA 25 DE JUNY DE 1998

