

LES POLÍTIQUES DE GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS I URBANS: UN EXEMPLE D'ORGANITZACIÓ I MEDIACIÓ D'INTERESSOS

Alexandre Casademunt Monfort

1. PLANTEJAMENT I OBJECTIUS

En aquesta comunicació presentem resultats d'una recerca en curs¹ sobre l'acció col·lectiva dels grups empresarials en els processos de decisió pública. Ens basarem en l'estudi d'un cas: l'acció empresarial en la gestió dels residus sòlids urbans. La pregunta que volem respondre en aquest breu treball és la següent: *de quina manera aspectes organitzatius i per quines raons aspectes estratègics el sector empresarial ha estat present -en tant que actor polític- en la formulació i implementació d'unes polítiques que afecten llurs interessos?*

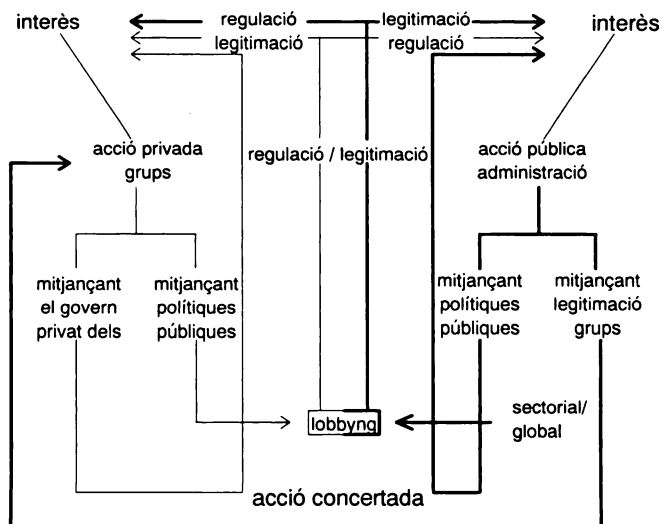
Des d'un punt de vista teòric, aquest treball es situa en la cruïlla entre l'anàlisi de les polítiques públiques i les teories sobre els grups d'interès. Considerem que per tal d'entendre per què i com s'organitzen els grups empresarials per tal d'influir l'entorn² que afecta a llurs interessos, és convenient estudiar llur participació en els processos de decisió implícits en la formulació i implantació de les polítiques públiques; en el nostre cas de les polítiques mediambientals. Si en l'escenari on

1. Ens referim a la realització d'una tesi doctoral sobre la mediació d'interessos entre el sector públic i privat en l'àmbit de les polítiques mediambientals.

2. El concepte «lògica de la influència» aplicat als grups d'interès, és utilitzat per Ph. Schmitter i W. Streek des de 1981 en llur recerca sobre l'organització dels interessos empresarials a Europa i fa referència a les activitats que, en funció de llurs interessos, duen a terme els grups per a influir llur entorn

es decideixen les polítiques públiques es produeix una mediació d'interessos³ entre el sector privat i el sector públic hi hauran incentius per a la participació de grups organitzats en aquestes.⁴ En qualsevol cas, com remarca J. Molins (1993) no serà operatiu confrontar interessos generals i interessos particulars.

TAULA 1
Legitimació, regulació i maneres de mitjançar interessos.



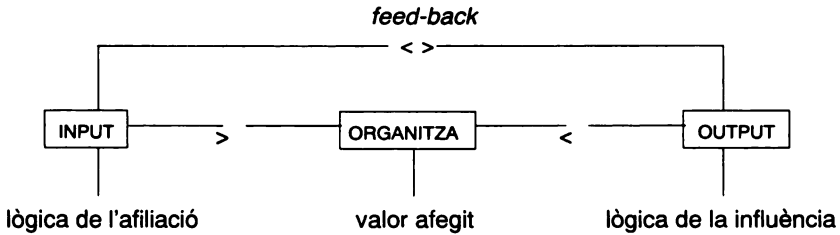
Font: Elaboració pròpia

Aquest grups, però, requereixen uns mínims organitzatius per tal d'esdevenir interlocutors vàlids per a l'Administració (Mény, 1991), ja que actuaran en la mesura que puguin preveure uns efectes positius i/o negatius en llurs interessos i, per tant, en la capacitat de mantenir llurs membres i/o d'atraure'n de nous. Si fem el llenguatge neocorporatista, direm que s'estableix una relació entre la lògica de la influència (*output*) i la lògica de l'afiliació (*input*). En la mesura que aquesta relació esdevingui interactiva, les organitzacions poden adquirir una certa autonomia respecte els seus membres per causa del *feed-back* que s'estableix entre els seus *outputs* i els seus *inputs*.

3. Aquesta mediació es veuria condicionada per factors estructurals (tradicció més o menys corporatista de l'administració, major o menor secretisme en la presa de decisions) i per factors conjunturals o d'agenda política. Y. Mény (1991) ha estudiat les relacions entre els poders públics francesos i els grups, tenint en compte els factors esmentats.

4. En cas contrari, els grups poden recórrer al *private interests government* (Schitter/Streck) si veuen llurs interessos afectats.

TAULA 2
L'organització empresarial de tipus associatiu com a subsistema

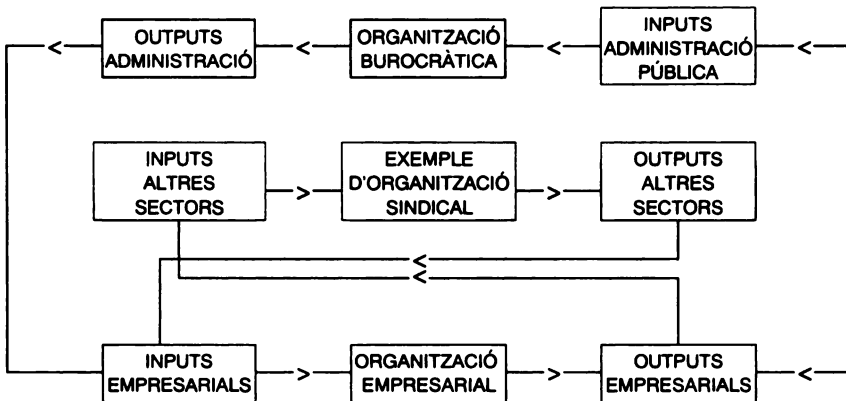


Font: elaboració pròpia

Aquesta relació ha d'entendre's en termes dinàmics; d'aquí, la necessitat d'acotar temàticament i temporal l'objecte d'estudi i procedir a l'estudi de casos.⁵

Ara bé, el mateix podem dir que succeeix en el cas de l'administració: en la mesura que per a legitimar-se depèn d'informació privilegiada (*inputs*) orientarà la seva agenda política a determinats temes (*outputs*). Les polítiques públiques també poden analitzar-se segons un esquema sistèmic, en tant que *outputs* de subsistemes polítics.⁶

5. Aquest enfocament sistèmic permet veure la relació entre el subsistema empresarial i d'altres subsistemes que conformen el seu entorn:



Font: elaboració pròpia.

6. Ens referim al que R. Gomà (1991) anomena espais d'interacció política que constitueixen una multiplicitat d'arenes polítiques i que són el producte de la segmentació del *policy-making*.

La conseqüència d'haver donat un enfocament sistèmic tant a l'estudi de l'acció col·lectiva dels grups empresarials com a l'anàlisi de les polítiques públiques, és que això ens permet considerar que els *outputs* empresarials interactuen amb les polítiques públiques en la mesura que això sigui funcional per a ambdós subsistemes. Aquesta funcionalitat pot entendre's en termes de regulació i de legitimació recíproca; com a mediació d'interessos complementaris.⁷

2. ÀMBIT SUBSTANTIU DE LA RECERCA

1. LES POLÍTIQUES MEDIAMBIENTALS I LA MEDIACIÓ D'INTERESSOS

L'àmbit de les polítiques mediambientals ens ha semblat particularment rellevant com a escenari de mediació d'interessos. Es tracta d'unes polítiques públiques que, en democràcia liberal amb 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 corresponsabilització entre l'Administració i el sector dels productors a través de la mediació de llurs respectius interessos.⁸

En conseqüència, les polítiques mediambientals combinen instruments regulatius i instruments distributius, incentius i sancions, que incideixen en l'organització dels interessos afectats (aliances i coalicions sota criteris sectorials i territorials).

D'altra banda, cal observar que aquest tipus de polítiques afecta de manera transversal els interessos públics (exigeixen una coordinació interministerial) i els interessos privats (exigeixen una resposta intersectorial que transcendeix una organització tradicionalment sectorial).

En definitiva, per les raons que acabem d'exposar, les polítiques mediambientals exigeixen, més enllà de llurs imperatius legals (que afecten individualment els ciutadans, d'entre ells els empresaris), una resposta col·lectiva dels productors que només és possible mitjançant l'organització dels interessos afectats o potencialment afectats.

D'això se'n deriva:

7. Una conseqüència molt interessant del que acabem de plantejar (però que ens portaria molt lluny de l'abast d'aquest breu treball) és saber quins efectes té sobre l'opinió pública el grau d'autonomia que poden adquirir ambdues parts (qüestió directament relacionada amb els límits de les democràcies representatives i els perills de les democràcies participatives).

8. L'aplicació del principi «qui contamina paga» exigeix una corresponsabilitat entre l'Administració i les empreses, que posa a prova noves maneres de governar i de gestionar (accés a la participació dels grups organitzats, privatització de serveis públics,...).

- la possibilitat que tenen les organitzacions empresarials d'esdevenir interlocutors vàlids en la mediació d'interessos entre l'Administració i el sector dels productors
- la importància d'estudiar el teixit associatiu empresarial: l'estructura de la xarxa associativa condiona una resposta col·lectiva dels empresaris. En la mesura que puguin delimitar l'impacte que sobre llurs interessos tinguin determinades polítiques, l'organització dels interessos podrà donar una resposta (lògica de la influència) en termes anticipatius.⁹

2. LA GESTIÓ DELS RESIDUS SÒLIDS URBANS (RSU)

2.1. Algunes definicions

Els residus sòlids urbans (RSU) poden assimilar-se als residus municipals¹⁰ (pel que fa l'àmbit d'aplicació normativa) i aquests als residus domèstics¹¹ (pel que fa llur naturalesa); són relativament ben coneguts i llur volum per càpita varia força d'un país a un altre.¹²

La Llei Reguladora de Residus del Parlament de Catalunya (30 de juny de 1993) defineix la gestió dels residus en els següents termes: «la recollida, el transport, l'emmagatzematge, la valorització, la disposició del rebuig, inclosa la vigilància d'aquestes operacions i 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 reincorporen al procés productiu que els ha generat» (article 3.1).

La recollida selectiva és una fase inicial i imprescindible en la gestió dels residus ja que d'aquesta depèn l'assoliment dels objectius: maximitzar les taxes de reciclatge i optimitzar la proporció entre residus valoritzats i no valoritzats.¹³ Cal

9. En aquest sentit cal assenyalar que l'impacte sectorial de les polítiques mediambientals és difús i per tant, una de les tasques fonamentals de les organitzacions és delimitar l'esmentat impacte.

10. Els residus industrials i especials reben un altre tractament normatiu.

11. La llei reguladora de Residus els defineix així: «els residus domèstics i també els residus de comerços i d'oficines i serveis i d'altres residus que per llur naturalesa i composició, poden assimilar-se als residus domèstics» (article 3.2).

12. Existeix, evidentment, una correlació entre els nivells de consum privat per càpita i la quantitat d'aquests residus.

13. Aquesta proporció es pot esquematitzar de la manera següent:

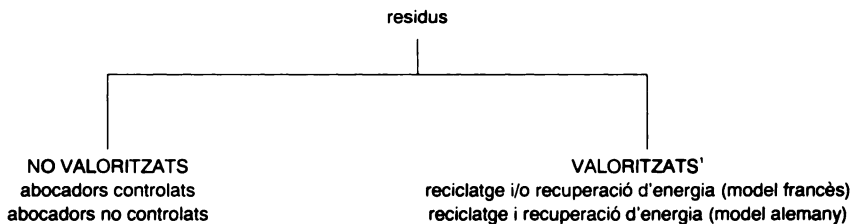
assenyalar l'existència de dos models «emblemàtica» de gestió dels RSU: el francès i l'alemany. Els industrials s'han posicionat en referència a aquests dos models; els industrials espanyols, en llur proposta a la Secretaria General del Estado s'inclinaven per model francès.¹⁴

2.2. Consideracions sobre la política de gestió

Els ecòlegs i els científics en general semblen atribuir una importància relativa al problema dels RSU. Si bé és cert que els RSU han crescut en els països de l'OCDE, durant els vuitanta, a un ritme del 1-2 % per any,¹⁵ el volum dels RSU només representa una tercera part del total de residus generats. Per què aquest problema ocupa un lloc important en l'agenda política i en l'activitat de *lobbying* d'alguns grups organitzats?

De moment només apuntarem algunes hipòtesis:

- la gestió dels RSU té un valor més emblemàtic que substantiu que té a veure amb el que hem anomenat «corresponsabilitat» entre l'administració (ajuntament) i els productors (fabricants d'embalatges)¹⁶ davant l'opinió pública (ciutadans que paguen per dipositar llurs deixalles)



1.
 - reemprament: nou emprament d'un producte o d'un material recuperat per a un ús anàleg al primer (consigna 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.

14. El model francès -a diferència de l'alemany, on tot el cicle de gestió és responsabilitat dels agents privats (distribuidors, productors d'embalatges, importadors)- fa responsables els ajuntaments de la gestió, que s'ha d'autofinçar mitjançant la valorització dels residus (taxes, venda a recicladors, altres instruments per definir). Per a major informació vegeu la meua memòria de doctorat: *La influència dels empresaris en les polítiques de medi ambient. Un exemple: la política de valorització dels residus d'embalatges a França*. Bellaterra, juny de 1993.

15. Taxa lleugerament inferior a la del creixement del PIB en aquest període.

16. La qual cosa permet experimentar noves formes de gestió amb participació privada.

- el volum creixent d'embalatges en la composició de les deixalles provoca una veritable guerra econòmica¹⁷ entre els fabricants dels diferents materials.¹⁸

2.3. Situació a Catalunya

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 càpita a l'Estat espanyol. Aquest fet, més la possible major consideració ciutadana ha comportat una actitud anticipativa per part de l'Administració.

El marc jurídic on s'inscriu aquesta temàtica prové per una banda de la legislació comunitària (vegeu la cronologia) i per l'altra per la legislació autonòmica (Llei Reguladora de Residus, 30 de juny e 1993). Pel que fa a aquesta llei hem de destacar el següent:

- es tracta de la primera llei reguladora dels residus a l'Estat espanyol.
- alguns grups ecologistes¹⁹ 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 i centreuropeus. Ara bé, aquests mateixos grups han assenyalat el caràcter més emblemàtic que efectiu d'aquesta llei en observar una certa antigüitat en molts aspectes de la implementació²⁰ (finançament de la recollida selectiva, classificació i tractament dels residus).
- els criteris que orienten la política de gestió es basen per una banda, en l'acció consorciada (Generalitat/ajuntaments) i en la participació dels sectors privats, per l'altra.

3. LA PARTICIPACIÓ DELS GRUPS EMPRESARIALS EN LA GESTIÓ DELS RSU

3.1. Grups empresarials i (implementació)*

17. Al final de la comunicació (annex 1) presentem una cronologia que manifesta la important dimensió econòmica de la gestió dels RSU.

18. El cost del reciclatge varia segons els materials; l'aplicació del principi «qui contamina paga» hauria de tenir en compte les diferències de cost. Els productors de plàstic conscients del desprestigi que en l'opinió pública del nord d'Europa té es seu producte han llançat una campanya de reciclatge que s'enfronta amb un principi «contaminador-pagador» que li és perjudicial.

19. D'entre ells, cal considerar l'opinió qualificada del grup CEPA (Centre d'ecologia i projectes alternatius) pel fet que és el representant dels grups ecologistes en la Junta de Residus.

20. És en aquesta fase del *policy-making* on la participació empresarial és més important.

En primer lloc cal advertir que en aquest apartat quan parlem d'implementació no ens referim a una fase consecutiva a la presa de decisions sinó a experiències pilot que ajuden els actors a definir el problema de la gestió dels RSU. Per tant, no hi ha una inversió cronològica del cicle d'anàlisi de la participació dels grups empresarials en les polítiques de gestió dels RSU. Podríem parlar, per tant, de participació empresarial en la definició tècnica del problema a gestionar.

La taula següent posa de relleu la participació dels grups en la gestió dels RSU a través de llur presència en les experiències de recollida selectiva realitzades a l'Estat espanyol.

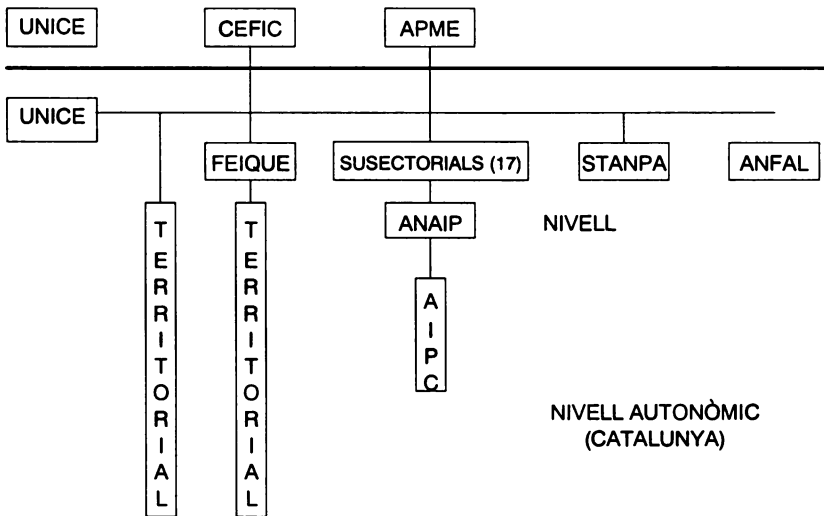
TAULA 3
PARTICIPACIÓ EMPRESARIAL I IMPLEMENTACIÓ

PARTICIPANTS	LOCALITZACIÓ	POBLACIÓ AFECTADA	ANY	ACTIVITAT
AUTORITATS LOCALS (ANAIP*, ANAPE*, ANEP*)	BARCELONA	TRINITAT VELLA (3.000 VIVENDES)	1990	RECOLLIDA SELECTIVA PLÀSTIC VIDRE/PAPER
AUTORITATS LOCALS EGMASA, DOW IBER, SA.	SEVILLA	ANDALUCIA OCC.	1990	RECOLLIDA FILM PLÀSTIC
AUTORITATS LOCALS	BURGOS	TOTA LA POBLACIÓ	1990	RECOLLIDA SELECTIVA BOTELLES PLÀSTIC
AUTORITATS LOCALS ERRA**, CREU ROJA	BARCELONA	12.000 VIVENDES	1191	RECOLLIDA SELECTIVA TOT TIPUS MATERIAL RECICLABLE
AUTORITATS LOCALS ANAIP, ANARPLA, FUND. ESP.	MADRID	2.000 VIVENDES	1191	RECOLLIDA SELECTIVA ENVASOS MATÈRIES ORGÀNIQUES
AUTORITATS LOCALS, FUNDACIÓ ***	PAMPLONA	300.000 HAB.	1992	RECOLLIDA SELECTIVA RECICLABLE/RESTA
AUTORITATS LOCALS FUNDACIÓ, ANARPLA	TARRAGONA VILASECA	122.000 HAB.	1192	RECOLLIDA SELECTIVA PLÀSTIC PAPER-CARTRÓ

Font: elaboració pròpia, dades ANAIP.

* ANAIP, ANEP, ANAPE I ANARPLA són associacions empresarials subsectorials (plàstic). ANAIP (Asociación Española de Industriales de Plásticos) és la cúpula a nivell 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 seva implantació predominant a Catalunya (34,4 % de les empreses establertes el 1990 a l'Estat espanyol) té seu a Madrid (a Catalunya existeix la delegació territorial AIPC). ANAIP, tot i que pertany a la CEOE a través de la cúpula sectorial (químic) FEIQUE, manté una certa autonomia en tant que 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-embalatges, S.A.).

El següent quadre mostra la ubicació de ANAIP en la xarxa associativa del sector químic.



Font: el.laboració pròpia

Cal destacar els vincles d'ANAIP amb AMPE que li permeten obtenir informació (més que influència) sobre les polítiques de la indústria del plàstic a nivell europeu.

** ERRA (European Recovery and Recycling Association): es tracta d'una associació sense ànim de lucre amb seu a Brussel·les i amb delegacions a diferents països d'Europa. L'ERRA agrupa justament els sectors i subsectors que hem enumerat (fabricants de matèries primeres, fabricants d'emalatges i distribuïdors), amb un total de trenta-un membres d'entre els quals destaquen les firmes següents:

- BSN (agroalimentari, productor d'embalatges vidre, França)
- HEINEKEN (agroalimentari, Països Baixos)
- COCA-COLA (agroalimentari, EE.UU.)
- NESTLÉ (agroalimentari, Suïssa)
- PEPSI (agroalimentari, EE.UU.)
- CADBURI (agroalimentari, R.U.)
- PECHINEY (alumini, França).

L'ERRA es crea amb la intenció de col·laborar amb els bovers estatals i locals i també amb les instàncies comunitàries, per a realitzar una aproximació global a la problemàtica dels residus. Des de la seva creació, l'ERRA ha dedicat els seus esforços a demostrar que una alternativa al model alemany era possible. Segons M. Gandois (President de l'ERRA) els industrials representats per l'ERRA es mostren reactis a qualsevol tipus de sistema basat en la consigna, que jutgen «antieconòmic» i «retrògrad». Aquests industrials tampoc volen assumir, en exclusiva (com és en el cas alemany), la responsabilitat i el cost del conjunt del sistema de valorització: col·lecta, tria i recuperació dels materials a reciclar.

*** Fundació Española de los Plásticos para la Protección del Medio Ambiente: aquesta fundació depèn del CEP (Centro Español de Plásticos). El CEP és una organització que s'ocupa quasi exclusivament de temes tècnics i que no està afiliada a cap altra organització; tanmateix, ANAIP i CEP estableixen acords sobre àmbits d'actuació. Els acords entre l'APME-PWMI (Association of Plastic Manufacturers in Europe i la seva associació *ad hoc* European Centre for Plastics in the Environment) i ANAIP, en matèria mediambiental, són assumits pel CEP i difosos per la Fundación Española de los Plásticos para la Protección del Medio Ambiente.

Un primer element important per destacar és que la presència dels grups empresarials en aquestes experiències s'ha de considerar com una presa de posició en la definició del problema a regular. Per tant, les organitzacions esdevenen «usuàries» de les polítiques de gestió dels RSU i, per tant, subjectes avaluadors d'aquestes.

3.2. Com cal interpretar la participació d'aquestes organitzacions empresarials?

Si reprenem la taula 3 podem observar els fenòmens següents:

- 1) la presència d'una organització multisectorial dels interessos a través de l'ERRA
- 2) el predomini del subsector plàstics (ANAIP i els seus satèl·lits)
- 3) l'absència d'altres organitzacions rellevants de caire transversal com FEYE (Federación Española de Envases i Embalajes).²¹

21. FEYE agrupa a vuit subsectors: plàstic, cartró ondulat, metall, vidre, cartró compacte, complexes (més d'un material), paletes per al transport i maquinària.

Respecte del primer punt, la presència del *lobby* ERRA respon a una estratègia de legitimació de la pressió que aquesta exerceix a Brussel·les. En efecte, en el transcurs de les negociacions sobre una proposta de directriu definitiva sobre valorització d'embalatges (vegeu la cronologia), l'ERRA ha fet *LOBBYING* amb la Comissió perquè aquesta no fixi de moment cap nivell de reciclatge (a diferència de la normativa alemanya que ja ha fixat uns nivells força elevats). Segons el director de l'ERRA: «res no 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 directriu».

Enfront d'un «enemic comú»(el sistema de consigna i el conseqüent enduriment del model alemany de valoració), l'ERRA amb les vint-i-cinc multinacionals representades, ha aconseguit un «un punt de trobada» o equilibri amb els seus interlocutors (CE i poders públics francesos), sempre segons les paraules de llur president: «promoure un mètode raonable de col·lecta i de reciclatge dels embalatges».

En aquest conflicte, els membres de l'ERRA han aconseguit el suport d'un aliat peculiar: els poders públics francesos. Cal també remarcar que, paral·lelament, els interessos dels industrials també s'han organitzat sectorialment mitjançant les respectives associacions professionals, però la influència d'aquestes ha estat molt menys important i decisiva. L'ERRA, en canvi, no es defineix en tant que representant d'uns interessos homogenis sinó interconnectats en funció de l'impacte de les polítiques de valorització; aconsegueix també esdevenir un subsistema en la mesura que produeix un *output* (la lògica de la influència) en funció d'uns *inputs* que li són funcionals; això explica que l'ERRA, els poders públics francesos i els grups ubicats a França acaben formant un sol subsistema polític i un sol actor. La presència d'aquest grup en les experiències a l'Estat espanyol pot interpretar-se de la mateixa manera que es va fer en el cas francès un any enrera. La presència de l'ERRA també explicaria que no fos visible la participació d'associacions com FEYE que s'han creat posteriorment.

Respecte al segon punt, la gairebé omnipresent participació d'ANAIP i els seus satèl·lits s'explicaria pel fet que el sector dels plàstics és considerat per l'Administració com un interlocutor privilegiat. El vice-president del comitè de medi ambient de la CEOE és al mateix temps el president del comitè de Sanitat i medi ambient d'ANAIP. Segons experts de la Dirección General de Planificación Ambiental, «la adaptación a las directivas comunitarias sobre RSU tiene un coste elevadísimo para la industria nacional, y especialmente para el subsector químico de los plásticos, cuya caída de precios es visible, lo que afecta también a la supervivencia de las empresas auxiliares que se dedican al reciclado».²² És aquí on apareix el que abans hem anomenat la «corresponsabilitat» entre l'Administració i els industrials. La fórmula consorciada entre l'Administració, els

22. Entrevista realitzada per Lluís Fresneda per a la revista dels industrials del sector químic: *Química Hoy*, Madrid, desembre 1992.

productors (especialment el subsector dels plàstics) i els ajuntaments pretén resoldre el problema de l'autofinançament de la recollida selectiva dels RSU. L'aplicació d'un sobrepreu per als embalatges pot interpretar-se com una mesura dissuasòria per als consumidors (que tingui efectes sobre el volum de RSU i per tant sobre els costos de la recollida selectiva) encara que significa un cost afegit per als productors de plàstics. D'aquí, que la patronal del subsector, ANAIP, així com la dels recicladors, ANARPLA, siguin uns interlocutors privilegiats de l'Administració, ambdós més preocupats per la caiguda de preus de les matèries plàstiques que per llur nivell de consum.

3.3. El factor territorial

En primer lloc, hem d'assenyalar que la contradicció entre la importància de les experiències de recollida selectiva a Catalunya i la manca d'organitzacions d'àmbit territorial català és només aparent. La presència de l'ERRA (que actua en tant que organització europea) i d'ANAIP (que ho fa a nivell estatal però sota la influència de l'europea APME) posa de manifest el caràcter transnacional dels interessos industrials. Pot ser interessant veure si el fet que en l'actualitat Catalunya disposi de normativa pròpia sobre gestió altera la representació dels grups que participen.²³ En aquest sentit cal remarcar que un dels obstacles en la negociació entre la CEOE i l'Administració a nivell estatal sobre la gestió dels RSU té a veure amb la distribució d'uns fons entre comunitats autònomes.

4. ALGUNES CONCLUSIONS

Per què participen els grups industrials en la gestió d'una política que aparentment els perjudica? Com acabem de veure en l'apartat 3.2., l'estratègia d'aquests grups ha estat la d'esdevenir interlocutors vàlids per l'Administració. En termes organitzatius podem dir que aquests grups han participat en la implementació de les polítiques de gestió dels RSU per tal d'internalitzar un problema i poder-lo controlar des de la pròpia organització. Ara bé, aquesta estratègia ha estat possible en la mesura que l'Administració ha necessitat la presència de grups privats per a posar en marxa un dispositiu d'autofinançament. Si bé la gestió dels RSU no es pot considerar un problema ecològic d'ordre major, sí que té uns efectes en l'opinió pública; es tracta d'una política mediambiental molt visible socialment (cosa molt poc freqüent en les polítiques mediambientals) que legitima tant a l'Administració com als productors. Com acabem de veure, l'acord i la mediació d'interessos s'ha manifestat per una fórmula de gestió consorciada que ha permès la participació d'uns grups privilegiats. Aquestes

23. Víctor Macià, president de la comissió de medi ambient a Foment i representant empresarial en la Junta de Residus afirmava en una entrevista que la CEOE havia estat poc sensible al diferent grau de desenvolupament normatiu que en matèria mediambiental es dona entre les comunitats autònomes.

conclusions tenen una similitud amb les que vàrem formular per els cas francès.²⁴ Això no ens hauria de sorprendre si tenim en compte que la proposta de la indústria espanyola (vehiculada per la CEOE) a l'Administració està fortament inspirada en el model de gestió francès.

ANNEX

La següent cronologia posa de manifest que la dimensió econòmica de la problemàtica de la gestió dels RSU és deguda en gran part als embalatges (el període acotat va des de la sensibilització dels actors respecte al problema dels embalatges fins a l'adopció de dispositius pràctics).

1977:

- promulgació d'una llei danesa que prohibeix la venda de refrescs i de cerveses en envasos no reutilitzables (sistema de consigna)
- protesta i pressió dels cervesers alemanys a la Comissió europea, al·legant que la disposició danesa obstaculitza el lliure comerç
- la comissió europea pressiona Dinamarca perquè aboleixi la disposició

1984:

- Dinamarca aboleix finalment la disposició però sota la doble condició que els importadors danesos no superin la quantitat de tres mil hectolitres/any i que els embalatges siguin consignats i represos pels importadors i detallistes
- noves protestes dels productors de cervesa alemanys al·legant un proteccionisme encara excessiu
- publicació d'una Directriu Comunitària «339/85 sobre l'embalatge de líquids alimentaris».

1988:

- un avís del Tribunal de Justícia de Luxemburg remarca que «...la protecció del medi ambient constitueix una exigència imperativa» i limita, per tant, qualsevol queixa d'un membre de la CE (en aquest cas d'Alemanya) envers els seus socis al·legant que aquests prenguin, sota el pretext de protecció del medi ambient, mesures comercialment proteccionistes. El Tribunal de Justícia només s'oposa a la primera condició danesa (limitar les importacions a tres mil hectolitres/any) i accepta l'obligació de consigna i represa per l'importador.

1989:

juliol:

- Coca-Cola reuneix els seus principals proveïdors europeus d'embalatges així com els directors de les seves filials europees per tal de sensibilitzar-los en el problema dels embalatges

24. Ens referim a les conclusions de la memòria de doctorat.

novembre:

- mobilització dels industrials amb la creació de l'ERRA (European Recovery et Recycling Association); associació sense fins lucratiu establerta a Brussel·les i formada per trenta-un membres (societats internacionals de productes de gran consum, industrials de l'embalatge i distribuïdors)

desembre:

- primera ofensiva alemanya: sota la pressió ecologista i veient la reacció del Tribunal de Justícia, el Parlament alemany aprova un primer decret d'aplicació de la llei marc alemanya sobre residus (1986): a partir de l'1 de desembre 1989 tots els recipients de plàstic de les begudes hauran de ser consignats i retornats a un preu de cinquanta pfenigs (aproximadament trenta pessetes)

1990

novembre:

- el ministre francès de Medi Ambient, Brice Lalonde, respon el 19 de novembre de 1990, una interpel·lació d'un membre de l'Assemblée Générale, anunciant l'inici d'un procés de regulació en matèria de residus d'embalatges

hivern:

- primers contactes informals entre el Ministeri de Medi Ambient i els industrials francesos afectats per una possible reglamentació comunitària sobre els embalatges. M. Antoine Riboud (PDG de BSN, agroalimentari) anuncia al ministre de Medi Ambient, Brice Lalonde, la creació d'un grup de treball format pels industrials de l'embalatge i els distribuïdors

desembre:

- obligació a Alemanya de reprendre els embalatges i sobre-embalatges de transport per part del distribuïdor si el consumidor així ho vol
- els industrials alemanys s'organitzen per tal de participar en la implementació d'aquestes mesures i formular un model de gestió privat dels residus d'embalatges amb la creació de l'anomenat Duales System (aquesta mobilització dels industrials respon al fet que l'anterior decret pot eximir-los de la represa amb consigna si aquests asseguren la recuperació i reciclatge dels embalatges; d'entre les empreses que participen en el DSD es troben multinacionals adherides també a l'ERRA)

1991

febrer:

- el ministre Brice Lalonde escriu una carta el 6 de febrer de 1991, mostrant-se interessat per les iniciatives de M. Riboud

juny:

- promulgació pel govern Kohl, el 12 de juny de 1991, d'una ordenança federal (anomenada ordenança Töpfer) que fixa i imposa els terminis i els nivells a assolir en la política de valoració dels residus provocats pels embalatges

juliol:

- publicació, el 12 de juliol de 1991, a Alemanya d'un decret que instrueix el model de gestió de les polítiques de valorització dels embalatges i de sobreembalatges anomenat Duales System Deutsch i el logotip corresponent Der Grüne Punkt
- el PDG de BSN, M. A. Riboud, sota la petició del ministre de Medi Ambient francès, B. Lalonde, presenta en una conferència de premsa, el 18 de juliol de 1991, un informe per tal de gestionar els embalatges de l'Estat francès i fer front al mateix temps a la política d'embalatges alemanya.

tardor:

- La Comissió europea proposa una directriu definitiva que reguli les polítiques de valorització dels 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 PDG de Saint Gobain (químic), J. L. Beffa emet, el 14 d'octubre de 1991, un informe al ministeri de Medi Ambient francès que fixa i concreta els objectius establerts en l'anterior informe Riboud

1992

febrer:

- J. L. Beffa emet, el 19 de febrer de 1992, un nou informe que fixa els objectius d'una reglamentació, en aquest cas sobre els embalatges industrials i comercials

abril:

- publicació, el 3 d'abril de 1992, del Decret Lalonde sobre els residus d'embalatges domèstics que es basa en els anteriors informes i que entra en vigor l'1 de gener de 1993

juliol:

- creació d'Eco-Emballages, societat destinada a coordinar els productors d'embalatges i els condicionadors; el director General és E. Guillon, director de medi ambient de BSN (grup que presideix la persona que va emetre el primer informe al ministre de Medi Ambient francès)
- proposta al Secretari General per al Medi Ambient Sr. Albero, de la indústria espanyola (vehiculada per la CEOE) per a la gestió dels residus d'envasos i embalatges continguts en els RSU (aquesta proposta s'inspira fortament en el model francès)

agost:

- proposta de la Directiva del Consell relativa a envasos i residus d'embalatge (amb la intenció d'harmonitzar les normatives existents a nivell estatal)

octubre:

- la societat anònima Eco-Emballages, a través d'un contracte públic, el 12 d'octubre de 1992, obté el consentiment oficial de la ministre de Medi ambient, Ségolène Royal i d'altres ministeris signataris (Economia i Finances, Indústria i Comerç Exterior, Agricultura i Desenvolupament Rural) per tal gestionar la política de reciclatge i recuperació dels residus provocats pels embalatges, de la mateixa manera que un any abans ho va fer la societat alemanya Duales System. El contracte fixa una taxa de valoració dels embalatges de 75 % a assolir l'any 2003

1993:

- experiències pilot de recollida selectiva a Barcelona (Brossa Neta) i a municipis del Baix Llobregat i Vallès Occidental (Residu Mínim)

juny:

- aprovació en el Parlament de Catalunya de la Llei Reguladora dels Residus

desembre:

- nova proposta de directiva sobre envasos i embalatges.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

CASADEMUNT, A. *La influència dels empresaris en les polítiques de medi ambient. Un exemple: la política de valoració dels residus d'embalatges a França*. Treball de recerca per al mestratge en ciència Política, 1993.

COLEMAN «Business and Politics». Press Montreal: Queen's University, 1988. *Transformació de matèries plàstiques i cautxú* Departament d'Indústria i Energia. Gabinet Tècnic, 1993. (La Indústria a Catalunya).

GREENWOOD, J.[et al] *Organized business interest and the European Community*, Sage, London: Greenwood, J., 1992.

LECOQ, V. «Le lobbying européen: information ou manipulation?» *Revue du Marché Commun*. [París], núm. 347 (1991).

MAZEY, S., RICHARDSON, J. J. «La formación de políticas y los grupos de presión en la Comunidad Europea. El reto de Bruselas». *Documentació Administrativa*, núm. 224-225 (octubre 1990- març 1991).

MOLINS, J. «Los grupos de interés en España». *Papeles de la fundación* (FAES núm. 6 (1994).

MOLINS, J., MORATA, F. *Public and private lobbying in Brussels. The spanish case*. Dartmouth: Van Schendlen, 1993.

MÉNY, Y. «Les groupes d'intérêt» A: *Politique Comparée*. Montcherétien, París: (1991), p. 108-140.

SOLÉ, C. comp. *Corporatismo y diferenciación regional*, Madrid: Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, 1987.