



10 de setembre de 2019

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de protecció de l'ambient atmosfèric.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i que s'inicia a proposta del departament o dels departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar l'avantprojecte de Llei ha d'incorporar una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller de Territori i Sostenibilitat, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de protecció de l'ambient atmosfèric, que s'adjunta com a annex.

Cullell i Comellas, Víctor
SECRETARI DEL GOVERN
12.09.2019 10:27:29

Document Signat Electrònicament

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de protecció de l'ambient atmosfèric.

1. Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.

La necessitat de millorar la qualitat de l'aire i reduir el soroll per a preservar i millorar la salut de les persones i el medi és un fet inqüestionable. Tant és així, que d'acord amb l'Organització Mundial de la Salut (OMS), a Europa la contaminació atmosfèrica és la segona causa de defuncions per malalties no transmissibles després del tabaquisme i, segons l'Agència Europea del Medi Ambient, la contaminació de l'aire és el principal agent contaminant que afecta la salut de la ciutadania de la Unió i el soroll el segon.

A Catalunya l'eina principal per a l'avaluació de la qualitat de l'aire és la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica i aquesta avaluació es fa comparant els nivells d'immissió mesurats a tot el territori amb els objectius de qualitat de l'aire definits al Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, on s'estableixen, entre d'altres i d'acord amb la normativa estatal vigent i les directives europees, els valors límit per al diòxid de nitrogen, els òxids de nitrogen i partícules en suspensió amb diàmetre inferior a 10 µg/m³, que són els principals contaminants responsables de la deficient qualitat de l'aire a les zones de major densitat de població, activitat econòmica i mobilitat associada. En aquest sentit i respecte els contaminants assenyalats, l'última diagnosi de la qualitat de l'aire realitzada ve a concloure, que en termes generals la qualitat de l'aire ha millorat durant l'última dècada, però que cal continuar actuant sobre la matèria, concretament en els àmbits de la mobilitat i el sector industrial, que són els principals causants d'aquest tipus de contaminació, fins assolir els objectius normatius.

Pel que fa a la contaminació acústica s'ha de dir, que les grans aglomeracions urbanes i els titulars de les grans infraestructures de transport, en aplicació de la Directiva UE 2002/49/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de juny de 2002, sobre avaluació i gestió del soroll ambiental, estan obligats a realitzar cada 5 anys un Mapa estratègic de soroll (MES) i un Pla d'acció de reducció de la contaminació acústica. Els MES permeten avaluar el nombre de població sotmesa a determinats nivells de soroll i identificar en un mapa la seva ubicació i, a partir d'aquests, elaborar i implementar Plans d'acció quinquennals adreçats a disminuir el nombre de població exposada al soroll. L'últim MES disponible per a Catalunya es va realitzar l'any 2015. A grans trets conclou que un percentatge molt significatiu (40% per la nit i 28 % de dia) de la població de les grans aglomeracions i/o propera a grans infraestructures, està vivint en zones amb nivells per sobre dels valors límit de referència de la normativa, 65 dB(A) dia i 55 dB(A) nit, que són superiors als recomanats per l'OMS (55 dB(A) dia, 45 dB(A) nit), com a conseqüència principalment de l'impacte del trànsit i, que només el 13 % de la població de les grans aglomeracions urbanes o properes a grans infraestructures viu en zones que compleixen aquests valors recomanats.

Pel que fa a la contaminació odorífera, no existeix un mètode regulat per avaluar el seu impacte general, i principalment els problemes sobre aquest tipus de contaminació es troben associats a determinades activitats. Tot i que aquesta problemàtica ha anat disminuint al llarg dels anys, en alguns punts es manté i des de l'àmbit local s'ha intentat resoldre mitjançant l'aprovació d'ordenances municipals.

Tenint en compte aquesta realitat, cal disposar de les eines necessàries a fi que es puguin dur a terme a Catalunya, polítiques en la línia de la prevenció, la vigilància, el control i la correcció de la contaminació atmosfèrica al país.

El marc jurídic que regula a Catalunya la protecció de l'ambient atmosfèric és la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric, que en el seu moment va ser pionera, però que actualment és insuficient per donar cobertura legal i tractar les accions de reducció de la contaminació atmosfèrica pels següents motius:

- Canvis normatius: la Unió Europea estableix, mitjançant directives, els objectius que tots els països de la Unió Europea han de complir, i correspon a cada país elaborar les seves pròpies lleis sobre com assolir aquests objectius. En l'àmbit estatal, els requeriments fixats en les directives comunitàries pel que fa a la millora de la qualitat de l'aire i en matèria de soroll es van transposar, respectivament, mitjançant la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, i la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll, ambdues de caràcter bàsic. No obstant, a Catalunya la Llei 22/1983, de 21 de novembre, encara no s'ha adaptat a les normes comunitàries ni a la normativa bàsica estatal i és necessària una nova norma que permeti adoptar les mesures més adients pel que fa a la protecció de l'ambient atmosfèric.
- Modificació de la incidència de les diferents fonts de contaminació: durant aquests anys, s'han produït canvis socials que han fet que sigui imprescindible abordar aspectes que no s'havien contemplat als anys 80 per millorar la qualitat de l'aire i el soroll. Cal regular la mobilitat i la planificació urbanística des de la vessant de la seva possible incidència en la contaminació atmosfèrica.
- Definició de les línies bàsiques de determinades accions que no es podien preveure quan es va aprovar la llei: mesures que s'estan adoptant a les àrees metropolitanes europees per a millorar la qualitat de l'aire, com les zones de baixes emissions, no estaven previstes de forma explícita a la norma. Cal introduir la previsió de l'aplicació d'aquestes accions.
- Requeriments vigents de la norma que han quedat obsolets: la nova tecnologia i la informació ambiental de què es disposa fa que determinades figures, com la definició que es feia dels mapes de capacitat i vulnerabilitat del territori, s'hagi de completar amb d'altres elements, com ara la modelització de la qualitat de l'aire, més útils des del punt de vista de la prevenció de la contaminació atmosfèrica.

- Adequar-se a l'evolució tecnològica: recollir eines que preveuen les normatives europees per a realitzar la diagnosi de la qualitat de l'aire, o sistemes per determinar la concentració en continu dels contaminants emesos per les xemeneies de les indústries.
- Noves formes de contaminació: aspectes com la contaminació odorífera no es van preveure en la normativa actual.
- Milliores organitzatives que permetin gestionar d'una forma més eficient els recursos disponibles.

2. Els objectius que es volen assolir.

Aquesta proposta té per objecte establir i regular els instruments i el procediment que es considerin necessaris per a una actuació efectiva de les administracions públiques de Catalunya en el camp de la prevenció, la vigilància, el control i la correcció de la contaminació atmosfèrica.

Pel que fa a la prevenció es considera necessària l'actualització de les eines que ja preveia la normativa en vigor. Es contempla la possibilitat de regular la intervenció tant en els processos de planificacions que afecten la qualitat de l'aire i la qualitat acústica, com en les autoritzacions particulars de projectes o activitats.

Pel que fa a la vigilància cal adequar la normativa actual a la normativa europea, optimitzar els mètodes de diagnosi i potenciar les tasques que es duen a terme entre diferents administracions i centres d'anàlisi a fi que s'obtingui tota la informació de la manera més eficient possible.

Pel que fa al control s'han de recollir noves eines de control de les emissions de les xemeneies i regular el seu funcionament.

Pel que fa a la correcció de la contaminació atmosfèrica cal dotar-se del marc jurídic necessari que faciliti tant l'aprovació dels plans de millora de la qualitat de l'aire com l'adopció de les seves mesures. Cal integrar i coordinar els plans de millora de la qualitat de l'aire i els plans d'acció de reducció del soroll amb altres plans i programes, especialment amb aquells que fan referència a la mobilitat.

Així mateix, per unitat temàtica, l'avantprojecte de llei vol desplegar els requeriments establerts en la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic, pel que fa a la protecció de l'atmosfera i la fiscalitat ambiental.

Per tant i resumidament, els objectius de la iniciativa serien:

- Adequar el marc normatiu propi en matèria de protecció de l'ambient atmosfèric a la realitat jurídica, social i tècnica actual per garantir la seguretat jurídica.
- Ser més eficient en la gestió de la política de protecció de l'ambient atmosfèric.
- Reduir la contaminació atmosfèrica, sonora i odorífera a Catalunya.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

a) L'opció de no fer res o mantenir la situació actual.

Aquesta opció suposaria continuar amb el model actual, per tant implicaria mantenir les dificultats per solucionar les problemàtiques actuals ja detallades i la impossibilitat d'introduir modificacions a la normativa vigent, per adaptar-les a les noves demandes i necessitats actuals. També comportaria la dificultat per aplicar la normativa que s'emet des de la Unió Europea i que ens demanen periòdicament pel seu grau de compliment, dificultant en gran manera, l'acompliment dels compromisos de reducció de la contaminació atmosfèrica establerts per la normativa europea. Així mateix, l'opció de no fer res comportaria la dificultat d'inserir la normativa en matèria de protecció de l'ambient atmosfèric, amb les noves orientacions de les polítiques públiques pel que fa a aspectes transversals com ara les polítiques d'igualtat, de simplificació administrativa, de transparència i de gestió sostenible dels recursos públics, factors tots ells que no eren presents en el moment en què es va promulgar la vigent llei de contaminació atmosfèrica i que cal adequar definitivament al moment actual.

b) Opció normativa preferida.

Des del punt de vista de l'instrument d'intervenció, aquest ha de ser normatiu i concretament per una norma amb rang de llei, per tal que derogui la Llei 22/1983, de 21 de novembre de protecció de l'ambient atmosfèric vigent i doni compliment a les exigències recollides en les directives europees, a la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera i a la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll. D'acord amb això, s'ha valorat que la millor alternativa és la reguladora, consistent en redactar un avantprojecte de llei que reguli l'ambient atmosfèric a Catalunya per:

- Adequar la normativa pròpia de rang legal a la normativa estatal bàsica i a la comunitària.
- Preveure els instruments i el procediment per a una actuació efectiva de les administracions públiques en el camp de la prevenció, la vigilància, el control i la correcció de la contaminació atmosfèrica i, en concret:
 - Regular la intervenció tant en els processos de planificacions que afecten la qualitat de l'aire i la qualitat acústica, com en les autoritzacions particulars de projectes o activitats.
 - Optimitzar els mètodes de diagnòsi i potenciar les tasques entre diferents administracions i centres d'anàlisi.

- Recollir noves eines de control de les emissions de les xemeneies o regular-ne el funcionament.
- Facilitar l'aprovació dels plans de millora de la qualitat de l'aire i l'adopció de les seves mesures.
- Integrar i coordinar els plans de millora de la qualitat de l'aire i els plans d'acció de reducció del soroll amb altres plans i programes, especialment els de mobilitat.
- Desplegar requeriments previstos a la Llei del canvi climàtic.

c) Opció normativa descartada.

La regulació mitjançant una norma de rang reglamentari no permetria assolir els objectius de la iniciativa.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades.

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

L'article 144.1.h de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que correspon a la Generalitat la competència sobre la regulació de l'ambient atmosfèric i de les diverses classes de contaminació d'aquest, la declaració de zones d'atmosfera contaminada i l'establiment d'altres instruments de control de la contaminació, amb independència de l'administració competent per a autoritzar l'obra, la instal·lació o l'activitat que la produeixi. En aplicació d'aquesta norma, la Generalitat atribueix aquestes tasques, dins del Departament de Territori i Sostenibilitat i de la Direcció general de Qualitat Ambiental i Canvi Climàtic, concretament a la Subdirecció General de Prevenció i Control de la Contaminació Atmosfèrica. L'estructura i el pressupost actual amb la llei que proposem i en funció de les polítiques a aplicar, implicarà sospesar si és procedent el redimensionament o reorganització pel que fa al personal i al pressupost assignat.

Així mateix, atès el caràcter transversal de l'objecte a regular, poden resultar afectats, per les seves competències, diversos departaments de la Generalitat, els quals també hauran de valorar la possible incidència de la futura norma.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

Les administracions locals tenen atribuïdes funcions que poden veure's afectades per la futura norma en els següents aspectes:

Vigilància de la qualitat de l'aire: l'actualització dels sistemes de vigilància poden comportar modificacions en la gestió, principalment en aquells municipis que disposen d'estacions de vigilància.

Prevençió i control de les activitats: d'acord amb el marc actual de distribució de competències els municipis exerceixen el control de les prescripcions referents a la prevençió de la contaminació atmosfèrica i del mesurament de les emissions dels focus dels establiments classificats al grup C o sense grup assignat, si escau, i subjectes per la Llei 20/2009, del 4 de desembre, de prevençió i control ambiental de les activitats, a llicència ambiental o comunicació. Els municipis també tenen plenes competències per establir les condicions de les autoritzacions ambientals en matèria de sorolls, olors i vibracions i per a la inspecció i control d'aquests factors.

Definició de plans de millora de la qualitat de l'aire dins del seu àmbit competencial: els municipis de més de 100.000 habitants han d'aprovar plans de millora de la qualitat de l'aire d'acord amb la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de la atmosfera, que té caràcter de norma bàsica.

La nova regulació i els possibles canvis introduïts per l'avantprojecte de llei no es preveu que impliqui un augment dels pressupostos ni de la necessitat de personal de les administracions locals en general, i en particular, no es preveu que pugui tenir cap impacte respecte al municipi de Barcelona.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa, i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans.

Pel que fa a les empreses no s'ha previst la incorporació de requeriments addicionals als que ja preveu la normativa actual. En tot cas, es podria plantejar la possibilitat de simplificar algun dels actuals sense decrement de l'objectiu principal de la norma que és la millora de la qualitat de l'aire i la reducció del soroll per preservar la salut de les persones i el medi.

Pel que fa als ciutadans no està prevista la incorporació de noves càrregues administratives.

d) L'impacte sobre l'ordenament jurídic vigent, i des de la perspectiva de la simplificació normativa (normativa que resultaria modificada o derogada).

L'aprovació d'una nova llei i d'un reglament de desplegament posterior, si s'escau, simplificaria el tractament jurídic de la gestió de la protecció de l'ambient atmosfèric.

La nova llei podria tenir impacte en la regulació següent:

- Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric.
- Ordre de 20 de juny de 1986, per la qual s'estableix l'estructura i el funcionament de la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica.
- Decret 322/1987, de 23 de setembre, de desplegament de la Llei 22/1983 de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric.

- Decret 139/2018, de 3 de juliol, sobre els règims d'intervenció ambiental atmosfèrica dels establiments on es desenvolupin activitats potencialment contaminants de l'atmosfera.
- Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica.

e) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

L'aprovació de la nova Llei de protecció de l'ambient atmosfèric tindrà un impacte positiu en diversos vessants:

- Ha de permetre optimitzar les eines per a fer diagnòsics de la qualitat de l'aire i per tant millorar la informació disponible.
- Ha de permetre fer més eficients els sistemes de vigilància i coordinar-los entre els diferents agents implicats.
- Ha de millorar la informació que es facilita al ciutadà sobre la qualitat de l'aire.
- Permetrà adaptar-se a les noves tecnologies.
- Ha de facilitar les eines necessàries per a poder implementar els plans de millora de la qualitat de l'aire necessaris per a preservar la salut de les persones i el medi.
- Ha de permetre ajustar-nos al nou ordenament jurídic estatal i comunitari.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma o, si escau, la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer.

Es considera procedent sotmetre la iniciativa a consulta pública prèvia, atès el grau d'afectació que l'adopció de l'opció preferida pot tenir per a d'altres administracions, entitats socials, empreses i la ciutadania en general. De manera particular interessa obtenir l'opinió de l'Administració local, l'Associació Catalana de Municipis, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana contra la Contaminació Acústica, l'Associació Catalana de Ciències Ambientals, l'Observatori de la Mobilitat del Departament de Territori i Sostenibilitat, les entitats inscrites al Registre dels focus emissors i torxes previst en el Decret 139/2008, les entitats col·laboradores de medi ambient, les organitzacions no governamentals i les entitats privades sense finalitat de lucre que desenvolupin activitats en l'àmbit de la sostenibilitat ambiental i, en general, en relació amb la protecció i la millora del medi ambient. Atesa la rellevància de la iniciativa es proposa un termini de consulta de 60 dies.