

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de llei per a l'erradicació de l'amiant a Catalunya.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 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 s'inicia a proposta del departament o els 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 un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de les persones titulars dels departaments de la Presidència; de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda; de Salut; de Territori i Sostenibilitat, i de Treball, Afers Socials i Famílies; el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de llei per a l'erradicació de l'amiant a Catalunya, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de llei per a l'erradicació de l'amiant a Catalunya

1. Els problemes que es pretenen solucionar

A) L'elevada presència de materials que contenen amiant (MCA) en edificis i les seves instal·lacions, sòls i terres contaminades i equips de treball, -majoritàriament edificis-, tant públiques com privades, a Catalunya

L'amiant és un agent químic especialment perillós –l'exposició a fibres d'amiant es pot associar a greus efectes per a la salut de les persones i per al medi ambient- que ha estat àmpliament utilitzat per la indústria i la construcció. S'estima que a Catalunya l'amiant instal·lat suposa més de 4 milions de tones de fibrociment i entre unes 6 i 30 mil tones de projectats i calorifugats, entre d'altres materials. S'ha detectat amiant, entre d'altres, en vaixells, trens, maquinària, dipòsits, túnels, galeries i canonades de les xarxes de distribució d'aigües públiques i privades i, en particular, en edificis, tant públics com privats. A més, s'ha de subratllar que les fibres d'amiant són pràcticament indestructibles en el temps.

L'ús, producció i comercialització de MCA es va prohibir a l'Estat espanyol l'any 2001, en virtut de l'Ordre de 7 de desembre de 2001, per la qual es modifica l'annex I del Reial decret 1406/1989, de 10 de novembre, pel qual s'imposen limitacions a la comercialització i a l'ús de determinades substàncies i preparats peril·losos, però l'ús dels que ja estaven instal·lats o en servei està permès fins a la seva eliminació o el final de la seva vida útil. Actualment no hi ha, per tant, una obligació legal de retirar els MCA instal·lats si no s'ha arribat a la fi de la seva vida útil. En aquest sentit, cal tenir present que el període de vida útil dels MCA no finalitza exclusivament quan perden les seves característiques funcionals, sinó just abans de suposar un risc per a la salut de les persones, per l'alliberament de les fibres d'amiant que contenen. Una gran part dels MCA que es troben a Catalunya es va instal·lar entre meitat dels anys 60 i final dels anys 80 i, per tant, ha arribat o està arribant al final de la seva vida útil.

Totes les varietats d'amiant són peril·loses i els seus efectes perjudicials, tant per als éssers humans com per al medi ambient. S'han analitzat i documentat:

a) Els greus efectes sobre la salut de les persones que provoca l'exposició a fibres d'amiant

L'exposició a l'amiant és un greu problema de salut pública ja que s'associa a greus efectes per a la salut que poden afectar no només a la població treballadora que ha estat o està exposada a l'amiant per la seva feina sinó a tota la població general, que pot estar exposada en altres situacions degut al gran ús que s'ha fet de materials amb amiant i la gran quantitat de materials amb amiant que hi ha instal·lats. La principal via d'entrada de l'amiant a l'organisme, i la que inequívocament s'ha relacionat amb danys per a la salut, és la via respiratòria. Les malalties més freqüents són les

pleuropulmonars i van des de manifestacions menys greus, com les plaques pleurals o els vessaments pleurals fins a manifestacions greus o molt greus com l'asbestosi (fibrosi pulmonar), el càncer de pulmó o el mesotelioma pleural.

L'any 2012, l'Agència Internacional per a la Investigació del Càncer (IARC) també va associar l'amiant amb els càncers d'ovari i de laringe. El càncer de laringe es va incorporar l'any 2015 al quadre de malalties professionals vigent. Altres càncers que també s'han relacionat amb l'amiant, si bé l'evidència científica no és tan clara, són el de faringe, esòfag, estómac, còlon i recte.

Cal tenir en compte també que l'amiant pot actuar de cofactor junt amb altres contaminants i és especialment rellevant l'efecte multiplicatiu de l'exposició combinada a fibres d'amiant i tabac pel que fa al càncer de pulmó.

Una característica de tota la patologia per amiant és el seu llarg període de latència, de 20 a 40 anys de mitjana, per la qual cosa els efectes poden aparèixer dècades després d'iniciada o fins i tot acabada l'exposició, així com, en la majoria de casos, l'absència d'un tractament curatiu.

L'exposició laboral ha estat de llarg la més intensa i la que ha comportat el major nombre de malalties. L'amiant va ser utilitzat, fins que va ser prohibit definitivament l'any 2001, en múltiples processos productius i industrials, especialment en el sector de la construcció, però també en el sector naval, el tèxtil, el de l'automòbil i d'altres. Actualment, el risc d'exposició laboral, si no es treballa adequadament, està en les operacions de manipulació i retirada d'amiant i en les tasques de manteniment i reparació en edificis i instal·lacions on hi hagi materials que contenen amiant. També pot existir una exposició desapercebuda per la presència de MCA no identificats.

L'exposició no ocupacional és en general de menor intensitat i pot ser de tipus domèstic (principalment per la roba contaminada que portaven els treballadors de la indústria a casa en el passat) o de tipus ambiental, pel fet de viure a prop d'un focus emissor (com podien ser les indústries que treballaven amb amiant) o, actualment, per la possible presència de fibres a l'ambient després d'una manipulació incorrecte del material amb amiant o pel seu estat de degradació. El principal risc per a la població general és el de desenvolupar patologia neoplàsica, per a la qual no s'ha detectat una dosi llindar per sota de la qual no hi hagi risc i especialment mesotelioma pleural, que l'evidència científica ha relacionat clarament amb dosis baixes d'exposició domèstica i ambiental.

b) Els greus efectes sobre el medi ambient que provoca l'alliberament de les fibres contingudes als materials amb amiant

Les fibres d'amiant poden passar a l'aire o a l'aigua a causa de la degradació dels materials i productes instal·lats o de la degradació i manipulació incorrecta de productes d'amiant manufacturats, no s'evaporen a l'aire ni es dissolen en aigua. Les fibres més petites poden romandre suspeses en l'aire per llarg temps i així ser transportades llargues distàncies pel vent i l'aigua abans de dipositar-se (les fibres més grans tendeixen a dipositar-se més ràpidament).

Malgrat que les fibres d'amiant no poden mobilitzar-se a través del sòl, aquestes fibres no es degraden a altres compostos i poden romandre inalterades durant molt de temps.

B) Manca d'informació contrastada científicament, posada a disposició de la ciutadana de forma estructurada, clara i comprensible

Un gran problema és el desconeixement existent en relació amb l'amiant, sobretot per part de la població en general. A molts dels agents implicats els manquen coneixements especialitzats i tenen greus deficiències en l'execució de les tasques de prevenció, vigilància i aplicació, que amb freqüència estan massa fragmentades. Per la seva banda, una part significativa dels treballadors de la construcció no sempre reconeixen l'amiant en els edificis quan duen a terme tasques de rehabilitació o de demolició, amb el risc d'exposició que això implica.

Resulta important oferir a la ciutadania informació sobre els possibles riscos per a la salut de l'amiant en base als criteris d'organismes científics oficials de contrastada rigorositat.

C) Marc jurídic actual

El marc jurídic actual té origen en nombroses normes europees de protecció de les persones i de limitació d'ús i del comerç de substàncies perilloses, la primera de les quals és la directiva del Consell de 27 de juliol de 1976 (Directiva 76/769/CEE). Ara bé fins a la setena versió (Directiva 83/478/CEE) de la citada Directiva no es menciona l'amiant.

Actualment, la restricció de comercialització i ús de les fibres d'amiant està recollida en l'annex XVII del Reglament europeu REACH (Reglament (CE) 1907/2006, de 18 de desembre de 2006, relatiu al registre, l'avaluació, l'autorització i la restricció de les substàncies i mesclures químiques), on s'estableix la prohibició de fabricar, comercialitzar i utilitzar aquestes fibres i els articles i les mesclures que continguin aquestes fibres afegides intencionadament. No obstant això, la normativa permet l'ús dels articles que continguin aquestes fibres instal·lats o en servei abans de l'1 de gener de 2005. En aquests casos es pot admetre aquest ús fins que s'eliminin els materials o al final de la seva vida útil.

En l'àmbit laboral, la Directiva 83/477/CEE, del Consell, de 19 de setembre de 1983, va ser incorporada a l'ordenament jurídic intern mitjançant l'Ordre de 31 d'octubre de 1984, per la qual s'aprova el Reglament sobre treballs amb risc d'amiant. L'aprovació de la Directiva 91/382/CEE, de 25 de juny, modificativa de la Directiva anterior, va obligar també a modificar el Reglament mencionat. Posteriorment, la Directiva 2003/18/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 de març, va donar lloc al Reial decret 396/2006, de 31 de març, pel qual s'estableixen les disposicions mínimes de seguretat i salut aplicables als treballs amb risc d'exposició a l'amiant.

Ha seguit, doncs, l'estat espanyol l'estela de la normativa i recomanacions provinents de l'àmbit europeu a l'hora de regular en l'àmbit de l'amiant. És per aquest motiu que no gaudim d'una estructura normativa, sinó de diverses normes que afronten problemàtiques en diversos àmbits: en matèria de residus, de transport i abocadors, seguretat i salut laboral i de medi ambient.

Tant la Resolució del Parlament Europeu de 14 de març de 2013, sobre els riscos per a la salut en el lloc de treball relacionats amb l'amiant i perspectives d'eliminació de tot l'amiant existent (2012/2065(INI)), com el Dictamen del Consell Econòmic i Social Europeu de març del 2015 es configuren com el punt d'inflexió per tal d'establir un marc jurídic estructurat que doni resposta a la necessitat de regular la retirada de l'amiant.

2. Els objectius que es volen assolir

En vista dels problemes exposats a l'apartat 1, els objectius generals de la iniciativa són els següents:

1. Salvaguardar la salut de la població pel que fa a l'exposició a l'amiant.
2. Garantir la seguretat dels treballadors.

Com a objectius més específics:

1. Retirar de forma segura els MCA presents a Catalunya.
2. Garantir als diversos agents implicats i a la població en general un coneixement adequat sobre les característiques de l'amiant i els seus efectes sobre la salut.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Per tal d'assolir els objectius establerts s'han identificat les opcions següents:

1. L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual.

El complex entramat de normativa sectorial que afronta la problemàtica de l'amiant en el nostre país no permet la majoria de les mesures que a priori s'haurien d'adoptar per procedir a l'erradicació de l'amiant a tot el territori de Catalunya.

Actualment la normativa existent regula la retirada de l'amiant (de forma voluntària), així com els abocaments on s'ha de dipositar. A més, s'estableixen diverses previsions en l'àmbit de la protecció dels treballadors en normativa estatal de rang reglamentari i en la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals.

Tanmateix aquesta normativa no permet donar resposta a la problemàtica de país que suposa l'existència generalitzada d'amiant.

L'opció de no fer res, significaria entre d'altres qüestions la impossibilitat de donar compliment al termini fixat pel Parlament Europeu per retirar l'amiant, d'acord amb la Resolució del Parlament Europeu, de 14 de març de 2013, sobre els riscos per a la salut en el lloc de treball relacionats amb l'amiant i perspectives d'eliminació de tot l'amiant existent (2012/2065(INI)).

2. L'opció normativa preferida, de regulació del procés d'erradicació de l'amiant de Catalunya és una norma de rang legal.

Es considera que, per tal de regular amb caràcter general en tot el territori de Catalunya i de forma uniforme en la totalitat de municipis, fixant obligacions tant per a agents públics com privats i la ciutadania, l'única eina normativa possible és una norma aprovada pel Parlament de Catalunya.

No es descarta, però, emprendre altres disposicions de caràcter general de rang reglamentari quan sigui necessari per a algunes qüestions concretes, com a desenvolupament o complement de la llei.

Des d'un punt de vista del contingut de l'opció aquesta suposa:

-Establir els requeriments, els procediments i els criteris adequats per tal de garantir una identificació, gestió i retirada segura i progressiva dels MCA a Catalunya. En concret, establir un cens de MCA a les infraestructures del país, principalment a edificis i les seves instal·lacions, equips de treball, sòls o terrenys contaminats, determinar els criteris de prioritització de les intervencions en funció del risc potencial i els criteris de seguiment dels materials amb amiant fins a la seva retirada definitiva.

-Fixar els procediments que permetin millorar el seguiment, la vigilància i el control dels treballs de retirada de l'amiant que garanteixin la seguretat i la salut dels treballadors que hi participin així com la de la població que pugui resultar afectada.

-Aconseguir una gestió correcta dels residus amb amiant, que garanteixi la seva traçabilitat des de la seva identificació fins a la deposició o inertització final.

-Preveure un sistema de finançament adequat destinat a l'erradicació de l'amiant.

-Exigir un nivell de formació adequat a tot el personal treballador exposat o potencialment exposat a l'amiant: els treballadors i tècnics implicats directament en la identificació i avaluació dels MCA, els treballadors implicats en la seva manipulació, així com aquells que poden estar exposats per treballar-hi en proximitat (treballadors de la construcció, enginyers, arquitectes, etc).

-Promoure la formació relacionada amb l'amiant d'altres col·lectius professionals, tals com empresaris, inspectors de control de residus, personal sanitari, personal de manteniment, personal tècnic de les administracions, personal que licita obres i serveis, les forces i cossos de seguretat, entre d'altres.

-Preveure requisits que garanteixin la qualitat de les entitats encarregades de la formació acreditada sobre l'amiant.

-Incloure una formació apropiada en els currículums escolars.

-Incrementar la sensibilització i el coneixement general de la població envers la problemàtica de l'amiant.

3. Opció alternativa: un model focalitzat en els incentius i les mesures voluntàries - en contraposició a l'opció preferida de caràcter prescriptiu-, moltes de les quals no requereixen l'adopció d'una norma.

Algunes d'aquestes mesures també es podrien introduir de forma complementària a l'opció preferida:

- Preveure incentius perquè les empreses, particulars i administracions retirin l'amiant (subvencions, deduccions fiscals, etc..).

- Promoure l'adopció d'acords voluntaris en determinats sectors i establiment de codis de conducta (autoregulació).

- Campanyes informatives i de sensibilització.

- Adoptar i difondre guies sobre els riscos de l'amiant tant en l'àmbit laboral com educatiu.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

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

L'impacte en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat es preveu elevat a nivell organitzatiu i també pressupostari. Pel que fa a l'afectació als recursos personals, s'ha de dur a terme una formació específica per a la primera detecció a fi de dur a terme la identificació inicial visual per detectar i contribuir a tenir un bon mapa de la realitat per poder abordar l'erradicació. L'elaboració d'un cens que permeti recollir informació sobre la presència de MCA en les infraestructures: edificis i les seves instal·lacions, sòls i terres contaminades i equips de treball, tant públiques com privades, implica l'establiment d'un sistema de gestió, així com de totes les eines necessàries per al seu desenvolupament.

Pel que fa a l'impacte pressupostari de l'opció normativa preferida, si bé no es pot quantificar el seu abast, sí que s'estimen costos associats elevats, considerant les diferents accions i actuacions que s'haurien de dur a terme, com la formació interna i externa del personal, la sensibilització i difusió a la ciutadania, la possibilitat d'establir diverses modalitats d'accions de foment.

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

La retirada correcta de MCA, implica com ja s'ha dit una formació específica del personal així com equips de protecció adaptats; també altres mesures com adquisició de material que tenen un cost elevat.

Considerant que l'actuació ha de ser unitària i generalitzada en tot el territori, es preveu que alguns municipis no tinguin la suficient capacitat pressupostària, i, per tant, caldria preveure mesures de col·laboració i cooperació.

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

Les càrregues administratives previsiblement es veuran incrementades donat que s'establiran noves obligacions tant als ciutadans com a les empreses, però es dissenyaran tenint en compte els principis d'intervenció mínima.

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

L'opció normativa preferida ha de permetre que el tractament dels MCA en el nostre ordenament jurídic i a nivell institucional abasti els àmbits de salut pública, laboral i de medi ambient i no es limiti solament a l'àmbit laboral.

La resposta multidisciplinària que es proposa permet una aproximació des del benestar de les persones amb caràcter general, així com de la protecció del medi ambient. Aquesta norma permetria a l'Administració reduir els costos actuals associats a les conseqüències de la no retirada dels MCA de forma adequada a llarg termini, i que els esforços materials i personals es concretessin en una efectiva retirada de l'amiant del territori de Catalunya, que repercutirà directament en un estalvi de malalties i defuncions provocades per l'amiant.

Les tasques associades a la identificació i diagnòstic dels MCA, així com a la retirada progressiva dels MCA poden suposar una font important d'ocupació, amb un efecte directe als territoris.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència

Es considera necessari efectuar una consulta pública prèvia a la redacció del projecte de norma per tal de poder atendre les preocupacions i necessitats de la ciutadania i de tots els actors implicats en el moment de redactar la norma.

Donat l'abast de la norma proposada, s'entén necessari efectuar una consulta prèvia a la seva elaboració, mitjançant la publicació en el Portal de la Transparència, per tal de recollir les opinions i demandes dels ciutadans i dels diferents col·lectius i sectors potencialment afectats, als quals se'ls consultarà de manera més específica. La consulta anirà dirigida a col·legis i associacions representatives dels àmbits professionals implicats, facultats, escoles superiors i tècniques competents en la matèria, entitats ecologistes i associacions sindicals, entitats municipalistes i al conjunt de la ciutadania i entitats que hi estiguin interessades.

El període de consulta serà de 8 setmanes per tal de facilitar la informació, reflexió i participació de la ciutadania.