

11 de abril, 2023

PE-025-2023

Diputado
Gilbert Jiménez Siles
Presidente
Comisión Permanente Especial de Ambiente
Asamblea Legislativa

Estimado señor Diputado:

Por este medio le comparto las observaciones y sugerencias de la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) al proyecto de Ley N.º 23.428: “Ley para combatir la contaminación ambiental por colillas de cigarro y reformas a la Ley General del Control de Tabaco y sus efectos nocivos N.º 9028” las cuales esperamos resulten de utilidad.

Para el sector industrial que representa la CICR la gestión adecuada de los residuos, así como la conservación del medio ambiente son aspectos fundamentales. Al respecto, el proyecto en consulta, tal y como está propuesto, no permitiría alcanzar el fin que se persigue, por lo que generaría impacto negativo a las empresas y restricciones desproporcionadas a la libertad de las personas sin un impacto positivo al interés común que justifique la imposición razonable de las restricciones propuestas.

Es importante recordar que la tendencia a sobre regular y crear barreras técnicas de impacto financiero al comercio lícito de cigarrillos, el cual ya implica altos costos en Costa Rica, tiene un impacto directo en la rentabilidad del comercio ilícito, haciéndolo más atractivo y rentable, en detrimento del comercio lícito. Lo cual afecta de manera grave la salud y la vida de las personas, impacta las arcas públicas al reducir la recaudación y afecta al comercio lícito, que es a su vez fuente de empleo, de investigación y desarrollo, y de recursos financieros para los programas sociales del país.

Asimismo, si bien la innovación y la creatividad son aspectos fundamentales para el desarrollo de los Estados, incluyendo la generación de políticas públicas, resulta de vital importancia que estas cuenten con respaldo técnico suficiente y se basen en evidencias, en hallazgos suficientes que respalden la probabilidad de alcanzar los fines propuestos, y la vinculación entre estos y los mecanismos de implementación seleccionados. La determinación de las colillas como residuo de manejo especial no cuenta con buenas prácticas consolidadas trasladables a nuestro contexto y carece de sustento técnico.

Respecto de la formulación del proyecto, los principios rectores de la materia de gestión integral de residuos como la participación ciudadana y la construcción participativa están ausentes en el proceso para la formulación de este proyecto de ley. El Ministerio de Salud debe garantizar la participación de los todos los sectores vinculados a la gestión integral de estos residuos en el ámbito nacional, las empresas de la industria tabacalera, directamente afectadas por la propuesta, no han sido consultadas.

- I. La determinación de qué constituye un residuo de manejo especial debe ser un acto técnico y objetivo, por lo que no resulta procedente la determinación que pretende el artículo 1 del proyecto en cuestión.
1. Un residuo puede ser declarado de manejo especial cuando, por sus características, es necesario hacer una gestión diferenciada de los residuos ordinarios y peligrosos. La inclusión de un residuo como de manejo especial, para debe ser evaluada por una instancia técnica, debe contener “la respectiva justificación fundamentada en la normativa y realidad nacional, así como con estudios técnicos, económicos, ambientales y de salud (...)” según lo indica el Reglamento para la Declaratoria de Residuos de Manejo Especial, decreto N.º 38272-S. El Ministerio de Salud debe analizar la propuesta para declarar el residuo de manejo especial utilizando los siguientes criterios (artículo 6 del Decreto indicado):
 - a) **Composición:** debe valorar la necesidad de separación de sus componentes previo a la valorización de estos. Los residuos que se pretende regular están conformados por componentes de papel y plástico, materiales reciclables o valorizables que son parte de los programas de reciclaje nacional. Al consumirse los cigarrillos estos materiales entran en contacto con los gases y compuestos generados durante la combustión del tabaco y demás componentes, lo que hace que la colilla contenga nicotina, alquitrán y trazas de otros compuestos generados. Por lo que requieren una gestión de residuos adecuada en un relleno sanitario, no así de la separación de los residuos ordinarios.
 - b) **Necesidades de transporte:** se debe considerar los requerimientos de transporte de acuerdo con el peso y volumen del residuo. Las colillas no tienen un peso, ni volumen que requieran necesidades de transporte especial, por el contrario, son productos pequeños y livianos que recolectan y transportan dentro de los sistemas de gestión de residuos.

- c) **Condiciones de almacenaje:** debe valorarse las condiciones especiales de aislamiento requeridas por tipo de residuo. En el caso de las colillas, no se requiere condiciones especiales de almacenamiento. De la motivación del proyecto en cuestión no se desprende hallazgo que indique lo contrario.
- d) **Formas de uso:** se debe valorar si existe un modelo o forma válida de gestión. Actualmente la mejor gestión de los residuos de colillas es la recolección y gestión de residuos ordinarios no valorizables, tal y como sucede con todos los demás productos de consumo humano masivo y perecedero.
- e) **Valor de recuperación:** se evaluará el equilibrio entre los valores económicos, ambientales y sociales que se puedan generar en el proceso de valorización del residuo. Deben realizarse análisis y estudios de factibilidad para verificar si los materiales contenidos en este tipo de residuos pueden ser reincorporados efectivamente a la cadena industrial como materias primas o subproductos alternativos. En el caso de las colillas, su gestión por separado genera un mayor impacto ambiental ya que implica utilizar solventes y reactivos químicos para extraer y neutralizar las sustancias diferentes al papel y plásticos contenidos en ellas. De manera que su valor de recuperación y reuso resulta superior en costo e impacto, haciendo desproporcionado e inadecuado su gestión por separado.

De conformidad con lo indicado, no se cumplen los requisitos establecidos por la normativa vigente (Decreto N.º 38272-S) para la declaración de un residuo como de manejo especial, ya que las colillas no reúnen las características para ser declarados residuos de manejo especial y determinado por la vía legislativa implica debilitar al fundamento técnico de este ámbito.

2. El Ministerio de Salud no ha elaborado los estudios técnicos, económicos, ambientales y de salud que justifiquen la decisión de agregar estos productos al listado de los residuos de manejo especial.
3. No existen casos de legislación comparada que haya considerado bajo parámetros claros y objetivos que los residuos de estos productos deban ser considerados de manejo especial. Por ejemplo, en la India se discutió sobre la naturaleza de estos residuos y si debían aprobarse disposiciones de manejo especial. Al respecto, un estudio del Instituto de Investigación Toxicológica de ese país determinó que los residuos provenientes de cigarrillos no son residuos peligrosos y pueden ser manejados dentro de la corriente de residuos

ordinarios. Este asunto fue incluso elevado al Tribunal Nacional Ambiental de dicho país, el cual validó dichas conclusiones.

4. El problema de fondo es la deficiente gestión de residuos que existe en el país para todos los residuos ordinarios, compostables, reciclables, valorizables, peligrosos y especiales. No se desprende ninguna situación que impacte de manera específica a las colillas de cigarro, sino retos transversales para la gestión de residuos.
5. El principal elemento deriva del comportamiento de los consumidores, ya que se minimiza la colilla como un desecho, y no se asume el rol responsable esperado. Esta situación no se aborda con el proyecto en cuestión, por lo que la principal problemática permanecería sin resolverse, e independientemente de los costosos programas implementados, las personas continuarían tirando las colillas de cigarro en cualquier lugar, sin botarlas adecuadamente, ni menos aún preservarlas para una gestión específica focalizada. Se debe trabajar y proponer concienciación y esfuerzos para educar a los consumidores en la forma correcta de disposición de los residuos y mejorar la infraestructura adecuada para su recolección y disposición final.

II. No resulta procedente el establecimiento del criterio de responsabilidad extendida del productor que pretende el artículo 2 del proyecto.

1. La aplicación del principio de responsabilidad extendida del productor existe para determinados tipos de residuos, respecto de los cuales permite maximizar la valorización de los residuos y la conservación del ambiente. Al no tener las colillas las características indicadas en el apartado I anterior, realizar estas acciones de valorización presenta múltiples retos que deben ser considerados. De acuerdo con diferentes estudios, una solución con viabilidad técnica, económica y ambiental para disponer de las colillas de cigarrillos es co-procesarlas de manera que se pueda aprovechar su potencial energético o bien enviarlas a un relleno sanitario con los residuos ordinarios.
2. En cuanto al reciclaje o recuperación de material de las colillas de cigarrillos es técnicamente posible pero no es ni económicamente viable ni ambientalmente positivo realizar un proceso de reciclaje. El resultado de este proceso podría tener potenciales beneficios ambientales tan bajos al considerar todos los insumos (energía y productos químicos requeridos para la descontaminación del acetato de celulosa), así como la logística y costos de la recolección y separación requeridos para llevar a cabo ese proceso, por lo que no se cumpliría con el objetivo establecido. Por eso no existen esquemas de

reciclaje de colillas a gran escala en ningún país del mundo. El costo para el medio ambiente resulta mayor que el posible e incierto beneficio que se proyecta alcanzar.

3. La clave para mejorar la gestión de los residuos provenientes de cigarrillos no radica en forzar una declaratoria de manejo especial a pesar de que no lo son, sino en mejorar actividades de concientización y educación a los consumidores, así como mejorar la infraestructura de recolección y manejo de residuos.
4. Actualmente el sector privado ha generado campañas educativas y alianzas con instituciones públicas para habilitar mecanismos de recolección de colillas en sitios estratégicos, promoviendo la disposición correcta de colillas de cigarrillos. Un ejemplo es la campaña: “Dale rumbo a tus colillas” desarrollada por las Municipalidades de Belén y Montes de Oca con el apoyo de Philip Morris Costa Rica y la Regencia Química de la Universidad de Costa Rica. Estas campañas buscan reducir el impacto ambiental generado por las colillas de cigarrillo, educar a los consumidores adultos a desechar apropiadamente las colillas de cigarrillo y proveer un tratamiento adecuado para su disposición final.
5. El proyecto de ley en cuestión crea trámites que implican nuevos requisitos para quienes producen, importan, distribuyen y comercializan los bienes que se están regulando. Esto también implicaría tarifas y cobros adicionales por servicios a quienes comercializan esos bienes y hace más complejo el cumplimiento de un trámite o requisito ya que es necesario constituir una Unidad de Cumplimiento o afilarse a una existente, que tiene costos asociados no solo en su operación, sino en el trámite de registro ante el Ministerio de Salud. Los costos adicionales resultan desproporcionados al no generarse un impacto más beneficioso para el medio ambiente que justifique las acciones impuestas.
6. Aplicar el principio de responsabilidad extendida al productor durante todo el ciclo de vida de los cigarrillos, especialmente post consumo resulta una medida de imposible implementación si el consumidor no está educado y toma conciencia de que su participación es fundamental para alcanzar las metas propuestas. De manera que se generan obligaciones de contenido económico para empresas respecto de ámbitos que escapan de su control, por lo que las empresas asumirían altos costos de implementación de los cuales no se desprenderá impacto positivo alguno, menos aún un impacto que justifique de manera razonada y proporcional las obligaciones establecidas.

7. La responsabilidad extendida del productor para la gestión de los residuos de colillas sería una carga logística y financiera adicional difícil de realizar para los fabricantes y/o importadores de cigarrillos y deja por fuera todo el producto que ingresa al país de forma ilícita, que representa aproximadamente un 50% del consumo de cigarrillos del país. Porcentaje que, tal como ha mostrado la experiencia nacional e internacional, incrementaría al generar nuevas trabas y costos al comercio lícito.
8. Pretender que los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores de cigarrillos conformen Unidades de Cumplimiento para presentar planes de cumplimiento, metas de reducción de las cantidades a gestionar, genera nuevos trámites y requisitos que obstaculizan la competitividad de los sectores productivos.
9. La propuesta de ley traslada acciones que son competencia de los rectores en salud y ambiente al sector privado, trasladando con ello la responsabilidad al productor o importador de solucionar un problema que debe atenderse con educación apropiada a los consumidores.
10. Lo procedente para alcanzar el fin propuesto es realizar programas de corresponsabilidad del consumidor utilizando las herramientas o mecanismos diseñados en conjunto por el Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, productores e importadores de cigarrillos y los gestores de residuos, a través de alianzas público-privadas como campañas y programas para recuperar los residuos de colillas al final de su vida.

Se debe conducir los esfuerzos para crear campañas del Ministerio de Salud y Ministerio de Educación Pública, para educar a la población sobre la correcta disposición final de las colillas. Es necesario que las autoridades generen campañas de concienciación en la población que consume dichos productos para que adopten las buenas prácticas y realicen una gestión adecuada al desechar las colillas. Además de incentivar a los consumidores a que participen en campañas o programas voluntarios para llevar estos residuos de regreso al punto de acopio seguro.

III. Sobre la modificación de las obligaciones de etiquetado establecidas en el artículo 3 del proyecto.

La inclusión de información medioambiental en el etiquetado no requiere de una disposición vía legislativa pues ya existe legislación relacionada a los mensajes sanitarios. El artículo 9 de la Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud establece que el Ministerio de Salud es la instancia competente para definir y aprobar los mensajes sanitarios y advertencias que tendrán las cajetillas de cigarro y dispone los umbrales actuales que deben destinarse a dichos mensajes y advertencias.

La inclusión de información relacionada con el medio ambiente podría incluirse dentro de los espacios laterales y caras de las cajetillas tal como se encuentra regulado en la actualidad. Asimismo, debido al tiempo que requiere mover el inventario para incluir un nuevo etiquetado, cualquier cambio en el contenido de los mensajes y advertencias debe considerar plazos razonables para su implementación.

IV. Sobre la limitación de los sitios de fumado.

Respecto de la incorporación de nuevos sitios de esparcimiento al aire libre en los que se prohibiría fumar como una medida para reducir la mala gestión de las colillas de cigarro, debe reconsiderarse el establecimiento de esta restricción desproporcional a la libertad individual y su vinculación a un fin público que lo justifique, previa determinación de que la prohibición impuesta realmente permite alcanzar el fin propuesto. La tendencia prohibitiva hacia las conductas de las personas marca un peligroso camino para el abordaje de los retos nacionales. Adicionalmente, no solamente se echa de menos un vínculo de causalidad entre la prohibición propuesta y el impacto pretendido, sino que se evidencia una clara dificultad para supervisar el incumplimiento de una norma tan restrictiva.

Las medidas prohibitivas desproporcionadas suelen no generar el impacto deseado, por lo que consideramos que la concienciación y educación del consumidor son los medios efectivos para garantizar una gestión adecuada de residuos de las colillas de cigarro. Las iniciativas de sensibilización abordan la raíz del problema e impactan y modifican el comportamiento del consumidor. Las campañas de concientización destinadas a educar a los consumidores sobre las consecuencias de disponer los residuos inadecuadamente en conjunto con otras medidas integrales. Este abordaje se utiliza en muchos países y han demostrado ser eficaces para cambiar el comportamiento de los consumidores, reduciendo así la cantidad de residuos que no se disponen adecuadamente.

Ampliar los espacios 100% libres de la exposición al humo del tabaco ha demostrado no ser una política efectiva para abordar la gestión de los residuos. Ejemplo de ello es el caso de Suecia, donde se introdujo la prohibición de fumar al aire libre y se retiraron todos los ceniceros públicos. Esta política aumentó aún más la prevalencia de los residuos de cigarrillos y, debido a la dificultad de implementar una correcta fiscalización, las personas continúan fumando al aire libre.

Por los motivos anteriormente expuestos la Cámara de Industrias de Costa Rica solicita no se apruebe el expediente N° 23.428 “Ley para combatir la contaminación ambiental por colillas de cigarro y reformas a la Ley General del Control de Tabaco y sus efectos nocivos N.° 9028”.

Cordialmente,



Enrique J. Egloff
Presidente Ejecutivo

Copia: Sr. Francisco Gamboa, Ministro de Economía, Industria y Comercio
Sr. Christian Rucavado, Viceministro de Economía, Industria y Comercio
Sr. Ronald Alpízar, Asesor Legislativo
Sr. Carlos Montenegro, Director Ejecutivo, CICR
Sra. Yaruma Vásquez, Directora de Comercio Exterior, CICR