COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 17.5.2013
COM(2013) 286 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe de la Comisión sobre las revisiones realizadas de conformidad con el artículo 30, apartado 9, y con el artículo 73 de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales, respecto a las emisiones de la ganadería intensiva y de las instalaciones de combustión

(Texto pertinente a efectos del EEE)

ÍNDICE

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Informe de la Comisión sobre las revisiones realizadas de conformidad con el artículo 30, apartado 9, y con el artículo 73 de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales, respecto a las emisiones de la ganadería intensiva y de las instalaciones de combustión 3

1. Introducción 3

2. Contexto de las revisiones: revisión de la Directiva PCIC en 2005-2007 4

2.1. Ganadería intensiva 5

2.2. Instalaciones de combustión de menos de 50 MW 5

2.3. Instalaciones de combustión de 50 MW o más 6

3. Opciones examinadas en el marco de las revisiones efectuadas por la Comisión 7

3.1. Emisiones al medio ambiente derivadas de la ganadería intensiva 7

3.1.1. Cría intensiva de ganado vacuno [artículo 73, apartado 2, letra b)] 7

3.1.2. Umbrales de capacidad diferenciados para la cría de diferentes especies de aves de corral, incluido el caso específico de las codornices [artículo 73, apartado 3, letra a)]9

3.1.3. Umbrales de capacidad para la cría simultánea de diferentes tipos de animales dentro de la misma instalación («explotaciones mixtas») [artículo 73, apartado 3, letra b)] 10

3.2. Emisiones a la atmósfera resultantes de la combustión de combustibles 10

3.2.1. Combustión de combustibles en instalaciones cuya potencia térmica nominal total sea inferior a 50 MW [artículo 72, apartado 2, letra a)] 10

3.2.2. Instalaciones de combustión de 50 MW o más (artículo 30, apartado 9) 11

4. Próximos pasos 12

5. Conclusión 14

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe de la Comisión sobre las revisiones realizadas de conformidad con el artículo 30, apartado 9, y con el artículo 73 de la Directiva 2010/75/UE, sobre las emisiones industriales, respecto a las emisiones de la ganadería intensiva y de las instalaciones de combustión

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales[1] (conocida habitualmente como «DEI»), se adoptó el 24 de noviembre de 2010, después de tres años de negociaciones interinstitucionales en torno a la propuesta original de la Comisión[2]. La DEI refunde siete directivas relativas a las emisiones industriales en una única Directiva integral[3]. Entró en vigor el 6 de enero de 2011 y obligaba a los Estados miembros a transponerla en el plazo de dos años. Surtirá plenos efectos en los próximos años, a medida que la legislación existente se vaya derogando y sea sustituida por las nuevas disposiciones.

La DEI afecta aproximadamente a 50 000 instalaciones industriales de toda la UE, entre las que se cuentan las industrias energéticas, la producción y transformación de metales, las industrias minerales, la industria química, la gestión de residuos y algunas otras actividades como la cría intensiva de cerdos y de aves de corral. Las instalaciones incluidas en la DEI deben funcionar de conformidad con unos permisos que establecen condiciones basadas en las mejores técnicas disponibles (MTD), diseñadas para eliminar o, cuando ello no resulte practicable, para reducir con carácter general las emisiones a la atmósfera, a las aguas y al suelo, así como el impacto global sobre el medio ambiente. Además de esto, incorpora unos requisitos mínimos sectoriales más estrictos a escala de la Unión para algunas de las principales actividades contaminantes.

A lo largo del proceso legislativo se dedicó mucho tiempo a reflexionar sobre el ámbito de aplicación de la Directiva, aunque finalmente se ha mantenido relativamente sin cambios, a diferencia de la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (PCIC). No obstante, se llegó a la conclusión de que convenía seguir analizando una serie de actividades en lo concerniente a su potencial para generar contaminación y a las posibles estrategias para reducirla. El resultado fue la inclusión de cláusulas de revisión, concretamente en el artículo 30,

[1] DO L 334 de 17.12.2010, p. 17.

[2] COM(2007) 844 final.

[3] Directiva 2008/1/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (PCIC); Directiva 1999/13/CE, relativa a las emisiones debidas al uso de disolventes; Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos; Directiva 2001/80/CE, relativa a las grandes instalaciones de combustión, y Directivas 78/176/CEE, 82/883/CEE y 92/112/CEE, relativas a la industria del dióxido de titanio.

apartado 9, y en el artículo 73. El presente informe se refiere a las siguientes revisiones:

i) Ganadería intensiva: Las actividades agrícolas de la UE repercuten en el medio ambiente en términos de emisiones al suelo, a las aguas y a la atmósfera. En particular, la agricultura representa más del 90 % de las emisiones totales de amoníaco de la UE, y una elevada proporción de estas emisiones son consecuencia de la cría y reproducción de ganado. El amoníaco contribuye a:

- la formación de partículas «secundarias», con los consiguientes efectos negativos para la salud, que van desde las afecciones menos graves del sistema respiratorio hasta la mortalidad prematura,

- los daños a los ecosistemas como resultado de la acidificación y eutrofización, provocados por el exceso de nitrógeno nutriente que se filtra a las aguas dulces, alterando las comunidades vegetales con la consiguiente pérdida de biodiversidad.

Los umbrales actuales de la DEI afectan aproximadamente al 20 % del ganado porcino y al 60 % de las aves de corral de la UE. Las explotaciones de ganado vacuno no están sujetas a la Directiva.

ii) Actividades de combustión: La quema de combustibles en instalaciones fijas contribuye significativamente a las emisiones de diversos contaminantes, en particular de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas. Aunque la DEI abarca muchas de las instalaciones más importantes, siguen existiendo lagunas en su ámbito de aplicación, y, además, la combustión en instalaciones cuya potencia térmica nominal sea inferior a 50 MW no se contempla en la actual legislación de la UE.

2. CONTEXTO DE LAS REVISIONES: REVISIÓN DE LA DIRECTIVA PCIC EN 2005-2007

En el marco de la revisión de la legislación relativa a las emisiones industriales llevada a cabo en 2005-2007 y que desembocó en la propuesta de la DEI, la Comisión constató que las emisiones producidas por algunas actividades que contribuían de forma importante a la contaminación ambiental no estaban sujetas a un control adecuado por la legislación de la UE. En particular, se examinaron en detalle determinados tipos de ganadería intensiva, así como la combustión de combustibles en instalaciones de menos de 50 MW, al objeto de determinar si tales actividades debían incluirse en el ámbito de aplicación de la DEI.

Por otra parte, la Comisión evaluó nuevamente los valores límite de emisión fijados a escala de la Unión en la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión, hallando que muchos de estos valores eran insuficientes para garantizar la aplicación de las MTD. En consecuencia, la Comisión incluyó en su propuesta de DEI valores revisados de estos límites, al objeto de adaptarlos a los niveles de emisiones correspondientes a las MTD, tal como se definen en el documento de referencia sobre las MTD (BREF) en el ámbito de las grandes instalaciones de combustión, aprobado en 2006[4]. Sin embargo, dicha adaptación no fue posible para algunos tipos

[4] DO C 253 de 19.10.2006, p. 5.

específicos de instalaciones de combustión que no se trataban, o que se trataban insuficientemente, en otros BREF. Los apartados 2.1 a 2.3 ofrecen información más detallada sobre estas revisiones específicas en el contexto de la propuesta original de la DEI.

2.1. Ganadería intensiva

La Directiva PCIC incluye los dos siguientes tipos de ganadería intensiva:

- Cría intensiva de aves de corral de más de 40 000 plazas.
- Cría intensiva de cerdos de más de 2 000 plazas para cerdos de cría (de más de 30 kg).
- Cría intensiva de cerdos de más de 750 plazas para cerdas.

La Comisión realizó dos estudios específicos[5,6] para determinar qué medidas serían más rentables para reducir las emisiones de amoníaco en el sector agrícola. Estos estudios definieron las posibles opciones para aclarar y ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva PCIC, y como resultado de los mismos la Comisión, en su propuesta de 2007 relativa a la refundición de dicha Directiva, planteó lo siguiente:

i) la modificación de los umbrales aplicables a las explotaciones avícolas, con el fin de tener en cuenta las distintas especies de aves y las diferencias entre sus respectivos impactos ambientales, y

ii) la inclusión de una norma basada en los factores de excreción de nitrógeno equivalente, al objeto de determinar si las explotaciones con distintas especies de aves, o las mixtas de cerdos y aves, estaban sujetas a la Directiva PCIC.

Los colegisladores consideraron que las revisiones propuestas por la Comisión no debían incorporarse en aquel momento al texto legislativo definitivo, si bien resultaba necesario llevar a cabo nuevas revisiones para determinar, en su caso, las medidas a adoptar. Dichas revisiones debían ser exhaustivas, es decir, tener en cuenta todas las repercusiones ambientales de estas actividades agrícolas.

2.2. Instalaciones de combustión de menos de 50 MW

El anexo I de la Directiva PCIC se refiere a las instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 50 MW. Sin embargo, en la Estrategia temática sobre contaminación atmosférica[7] de 2005 se consideró que era muy significativa la contribución de las instalaciones de combustión de menor tamaño a las emisiones totales de los principales contaminantes atmosféricos (SO_2, NO_x y partículas) en la UE.

---

5 *Measures in agriculture to reduce ammonia emission*, Informe final a la Comisión, IIASA, junio de 2007.

6 *Impact assessment of a possible modification of the IPPC Directive as regards intensive livestock rearing* (parte de un proyecto sobre medidas integradas en la agricultura para reducir las emisiones de amoníaco, llevado a cabo por el consorcio Alterra, Wageningen UR, EuroCare, Universidad de Bonn y A&F), junio de 2007.

7 COM(2005) 446 final.

Por consiguiente, la revisión de la Directiva PCIC efectuada en 2005-2007 examinó diversas opciones para reducir las emisiones de las instalaciones de combustión de entre 20 y 50 MW. Se llegó a la conclusión de que, para una variedad de escenarios en los que se aplicaban a escala de la Unión diferentes límites de emisiones, los beneficios estimados para la salud que se derivarían de la regulación de las emisiones en esta categoría de instalaciones superarían los costes del cumplimiento[8].

Por lo tanto, en su propuesta relativa a la DEI, la Comisión planteó reducir el umbral de capacidad al objeto de que quedaran comprendidas en la Directiva todas las instalaciones de combustión cuya potencia térmica nominal fuera igual o superior a 20 MW. Sin embargo, los colegisladores no estuvieron de acuerdo y restablecieron el umbral de 50 MW fijado por la Directiva PCIC.

Reconociendo la importancia de las emisiones procedentes de estas instalaciones, en el artículo 73, apartado 2, letra a), de la DEI se incluyó el requisito de que la Comisión revisara necesidad de establecer los controles más adecuados sobre las emisiones de las instalaciones de combustión de menos de 50 MW. En estas revisiones debía dedicarse la máxima atención a las emisiones a la atmósfera, teniendo en cuenta los efectos identificados de dichas actividades sobre la calidad del aire.

2.3. Instalaciones de combustión de 50 MW o más

Los límites de las emisiones de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y partículas aplicables a las instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal igual o superior a 50 MW definidos en la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión son «requisitos mínimos» y se entienden sin perjuicio de los requisitos de la Directiva PCIC. En particular, la aplicación de las MTD puede conducir a que en los permisos se estipulen unos valores límite de emisión más estrictos. Sin embargo, durante la revisión de la Directiva PCIC en 2005-2007 se comprobó que estos límites se aplicaban a menudo como niveles «por defecto» para definir las condiciones del permiso, a pesar de que en muchos casos eran significativamente superiores a los niveles de emisión asociados a las MTD. Por consiguiente, la utilización de los valores límite de la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión no garantiza que se apliquen las MTD, y esta práctica ha dado lugar a un déficit en la penetración de estas dentro de este sector. Habida cuenta de los importantes volúmenes de SO_2, NO_x y partículas emitidos por las grandes instalaciones de combustión, esta situación ha acarreado graves consecuencias en lo relativo a los efectos sobre el medio ambiente y la salud, que podrían mitigarse en buena medida aplicando plenamente las MTD[9].

En la DEI, los valores límite de emisión a escala de la Unión se han ajustado a los niveles correspondientes a las MTD del BREF de las grandes instalaciones de combustión, aclarando también la función de dichos valores límite en tanto que requisitos «mínimos». Sin embargo, los BREF no han definido los valores de emisión asociados a las MTD para algunos tipos de grandes instalaciones de

8 *Assessment of the benefits and costs of the potential application of the IPPC Directive (96/61/EC) to industrial combustion installations with 20-50 MW rated thermal input*, Informe para la Comisión Europea, AEA Technology, octubre de 2007.

9 *Evaluation of the costs and benefits of the implementation of the IPPC Directive on Large Combustion Plant*, AEA Technology, julio de 2007.

combustión. En consecuencia, respecto a las categorías pertinentes (enumeradas a continuación y en el artículo 30, apartados 8 y 9, de la DEI), o bien el anexo V de la DEI no define los valores límite de emisión a escala de la Unión, o bien se mantienen los límites establecidos en esta Directiva:

a) motores diésel;

b) calderas de recuperación en instalaciones destinadas a la producción de pulpa a partir de la madera o de otras materias fibrosas;

c) instalaciones de combustión en las refinerías que utilicen los residuos de destilación y conversión del refino de petróleo crudo, solos o con otros combustibles, para su propio consumo;

d) instalaciones de combustión que utilicen gases distintos del gas natural;

e) instalaciones de combustión de instalaciones químicas que utilicen los residuos de producción líquidos como combustible no comercial para consumo propio;

f) para estos tipos de instalaciones, el artículo 30, apartado 9, de la DEI requiere que la Comisión revise, basándose en las MTD, la necesidad de fijar valores límite de emisión a escala de la Unión o de modificar los valores límite fijados en el anexo V.

3. OPCIONES EXAMINADAS EN EL MARCO DE LAS REVISIONES EFECTUADAS POR LA COMISIÓN

Desde la adopción de la DEI, la Comisión ha completado las revisiones requeridas sirviéndose de las nuevas informaciones obtenidas y de los datos recopilados en el contexto de la revisión inicial de la Directiva PCIC. Por otro lado, la Comisión ha examinado la situación correspondiente a las grandes instalaciones de combustión mencionadas en el artículo 30, apartado 9. Los resultados de estas tareas se resumen a continuación:

3.1. Emisiones al medio ambiente derivadas de la ganadería intensiva

3.1.1. Cría intensiva de ganado vacuno [artículo 73, apartado 2, letra b)]

La Comisión ha constatado que actualmente se crían en la UE cerca de 90 millones de cabezas de ganado vacuno. Esta cifra incluye las vacas lecheras (27 %), las novillas (7 %) y los restantes tipos de bovinos (66 %). Este ganado está repartido entre un elevado número de explotaciones, aproximadamente 3,5 millones, cuyo tamaño varía desde las grandes explotaciones centralizadas hasta las pequeñas granjas familiares con una única vaca. La cría de ganado vacuno, que comprende todos los aspectos de la ganadería, en especial la alimentación y la gestión del estiércol, genera actualmente emisiones a la atmósfera de alrededor de 1 500 kt/año de amoníaco (el 41 % del total de la UE) y de 7 000 kt/año de metano (el 2 % del total de la UE). Constituye asimismo un factor importante en la contaminación por

nitratos de las aguas subterráneas y superficiales, por lo que la UE ha adoptado medidas para atajar dicha contaminación a través de la Directiva sobre nitratos[10].

El examen de la Comisión ha tenido en cuenta, no solo las medidas de control que pueden aplicarse para reducir las emisiones de la forma más rentable, sino también las opciones de carácter regulatorio o legislativo para poner en práctica tales medidas. En lo tocante a las medidas de control, la Comisión ha investigado los tipos de técnicas que existen actualmente en la UE, extrayendo conclusiones de las leyes vigentes de los Estados miembros en las que se definen a nivel nacional las MTD para la reducción de las emisiones de amoníaco. Esto incluye las medidas tendentes a garantizar la utilización de las buenas prácticas agrícolas en la gestión global de las explotaciones, la aplicación de las estrategias de alimentación, el diseño de los alojamientos para el ganado, así como el almacenamiento y tratamiento del estiércol y purines y su esparcimiento sobre el terreno.

Respecto a la ejecución de las políticas, la Comisión evaluó las diversas opciones que podrían aplicarse para reducir las emisiones a la atmósfera resultantes de la cría de ganado vacuno a escala de la Unión, entre ellas las siguientes:

- Colaborar con los Estados miembros y con el sector agrario con el fin de desarrollar o ampliar los programas voluntarios existentes para incentivar la difusión de las medidas destinadas a limitar las emisiones.

- Incluir a las explotaciones de vacuno en el ámbito de aplicación de la DEI.

- Desarrollar una legislación específica dirigida concretamente a las emisiones derivadas de la cría intensiva de ganado vacuno.

- Aplicar medidas de condicionalidad en el marco de la Política Agrícola Común de la UE.

- Modificar otros instrumentos legislativos, como la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos utilizados en la agricultura.

Nótese que, en el contexto de evaluación de las medidas de control, la aplicación de las MTD no se refiere exclusivamente a la opción relativa a la aplicación de la DEI, sino que más bien se considera la manera de aplicarlas en todas las opciones examinadas.

Se elaboraron tres escenarios distintos basados en la definición de un nivel de exigencia bajo, moderado y alto respecto a la utilización de las MTD para reducir las emisiones de amoníaco. Por esta vía se podrían conseguir reducciones de dichas emisiones de entre 109 y 188 kt/año respecto al escenario de referencia, para las explotaciones lecheras con más de 50 vacas. En el caso de otros tipos de explotaciones de ganado vacuno con más de 50 reses, el potencial de reducción de las emisiones oscila entre 59 y 108 kt/año. El análisis de los costes administrativos y de cumplimiento indica que, para todos los tamaños de explotación, los beneficios de aplicar las MTD superan los costes soportados por los productores. Sin embargo, se

[10] Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

señala que los beneficios aumentan a un ritmo superior a los costes a medida que se incrementa el tamaño de la explotación, y que la relación beneficio/coste es mayor en el sector lácteo que en otras explotaciones ganaderas. Por otra parte, la plena aplicación del régimen de permisos de la DEI a todas estas explotaciones implicaría que aproximadamente el 12 % de todas las granjas lecheras y el 23 % de las restantes explotaciones ganaderas requerirían un permiso, lo que supondría incluir en el ámbito de aplicación de la DEI a más de 400 000 nuevas explotaciones. A pesar de ello, la mayoría de las instalaciones de ganado vacuno seguirían estando excluidas del régimen de permisos de la DEI, y por lo tanto no se controlarían las emisiones producidas por la mayor parte del ganado de este tipo existente en la UE.

3.1.2. Umbrales de capacidad diferenciados para la cría de diferentes especies de aves de corral, incluido el caso específico de las codornices [artículo 73, apartado 3, letra a)]

La Comisión ha examinado tres posibles métodos para diferenciar los umbrales de capacidad relativos a la cría de diferentes especies de aves de corral:

1) Unidades de ganado (UG): se utilizan para comparar o sumar cantidades de animales de distintas especies o categorías basándose en los requisitos alimentarios de los mismos, de forma que 1 UG equivaldría a una vaca de 600 kg que produce 3 000 litros de leche al año.

2) Factores de excreción de nitrógeno equivalente: se realiza la comparación basándose en la excreción media anual de nitrógeno por cabeza de ganado.

3) Equivalencia animal: método ponderado basado en los factores de excreción de nitrógeno y de fósforo, así como en otras variables, que se emplea actualmente en un Estado miembro.

Estos métodos han sido analizados con vistas a modificar los umbrales aplicados a las explotaciones de aves de corral sujetas a la DEI. Dado que existe una equivalencia medioambiental aproximada entre una explotación de cerdos de 2 000 plazas y otra de pollos de carne de 40 000 plazas, los umbrales para los restantes tipos de aves de corral se han calculado sobre la base del umbral establecido para las explotaciones de pollos de carne de 40 000 plazas. La aplicación de los tres métodos arroja importantes variaciones en los umbrales que pueden establecerse para las distintas especies de aves en el marco de la DEI. Para las aves que sean normalmente más pequeñas que los pollos de carne, dichos umbrales pueden aumentar considerablemente, hasta llegar a las 85 000 – 320 000 plazas en el caso de las codornices. Se reducen los umbrales para las aves que sean normalmente más grandes que los pollos de carne, por ejemplo los pavos, situándose entre las 9 200 y las 21 000 plazas, dependiendo del método utilizado.

Teniendo en cuenta las características de las diferentes explotaciones de aves de corral en la UE, de la aplicación de los tres métodos de cálculo se deduce claramente que los umbrales modificados traerían consigo siempre un aumento neto del número de explotaciones de aves de corral sujetas a la DEI. El cálculo de los costes y beneficios derivados de estas modificaciones indica que se incluirían entre 900 y 3 200 explotaciones. En todos los casos los costes de cumplimiento se verían compensados con creces por los beneficios ambientales de la reducción del

amoníaco, mientras que las reducciones de las emisiones de amoníaco podrían variar entre 4 y 35 kt/año. Los beneficios estimados se sitúan entre 30 y 1 000 millones de euros al año. Por otro lado, la aplicación de las MTD conllevaría beneficios adicionales resultantes de la reducción de las emisiones de partículas y olores.

3.1.3. Umbrales de capacidad para la cría simultánea de diferentes tipos de animales dentro de la misma instalación («explotaciones mixtas») [artículo 73, apartado 3, letra b)]

La revisión contemplada en el artículo 73, apartado 3, letra b), de la DEI, relativa a las explotaciones mixtas, si se compara con la revisión correspondiente al artículo 73, apartado 3, letra a) —que se refiere a los umbrales de capacidad diferenciados para la cría de diferentes especies de aves—, presenta similitudes en el sentido de que los tres principales métodos utilizados para ponderar las emisiones a efectos de la fijación de umbrales son UG, factores de excreción de nitrógeno equivalente y equivalencia animal. La revisión efectuada por la Comisión ha constatado que algunos Estados miembros han regulado ya las explotaciones mixtas aplicando alguno de los tres métodos mencionados. La Comisión ha calculado, a título indicativo, las reducciones de las emisiones que conllevaría la aplicación de las MTD, los costes y beneficios de establecer requisitos para las explotaciones mixtas en el anexo I de la DEI y el número total de explotaciones que se verían afectadas en el conjunto de la UE. Estos cálculos indican que la inclusión de las explotaciones mixtas en la DEI traería consigo reducciones de las emisiones de amoníaco de alrededor de 1 - 20 kt/año. Además, el coste de cumplimiento se vería ampliamente compensado por los beneficios de la reducción del amoníaco, así como por los demás beneficios ambientales obtenidos, en particular las menores emisiones de metano, de partículas y de olores. Los beneficios anuales estimados serían de entre 5 y 540 millones de euros anuales. Estos cambios afectarían probablemente a entre 600 y 1 800 explotaciones.

También se ha examinado la forma de calcular con precisión los umbrales aplicables a las explotaciones mixtas. Resulta evidente que con esta metodología de trabajo sería preciso aclarar, e incluso incorporar a la propia legislación, la fórmula exacta utilizada para ponderar los impactos ambientales de los cerdos y de las aves de corral, al objeto de asegurar la coherencia de los cálculos realizadas a nivel de Estado miembro.

3.2. Emisiones a la atmósfera resultantes de la combustión de combustibles

3.2.1. Combustión de combustibles en instalaciones cuya potencia térmica nominal total sea inferior a 50 MW [artículo 72, apartado 2, letra a)]

Para complementar los trabajos emprendidos durante la revisión de la Directiva PCIC, la Comisión reunió información adicional sobre el número, capacidad, consumo de combustible y emisiones de las instalaciones de combustión de entre 1 y 50 MW. Rellenando las lagunas de los datos mediante extrapolación, se ha podido reunir una serie estadística lo bastante completa para evaluar las posibles opciones de control, aunque reconociendo las limitaciones de algunos de estos datos.

Esta serie de datos muestra que las instalaciones de combustión de entre 1 y 50 MW funcionan en una variedad de sectores y se utilizan, entre otros fines, para generar

calefacción y electricidad, así como para la producción de energía en una amplia variedad de actividades industriales.

Se pudo confirmar que muchos Estados miembros ya han regulado en cierta medida estas instalaciones, y el estudio de la legislación aplicable en los mismos ha permitido identificar en qué casos es posible obtener los máximos beneficios ambientales mediante la aplicación de los límites mínimos de emisión a escala de la Unión.

Han sido objeto de una evaluación preliminar las siguientes opciones de control para las instalaciones de combustión de entre 1 y 50 MW:

1. Reglamentación de dichas instalaciones como si se tratase de una nueva actividad prevista en el anexo I de la DEI, estableciendo límites a escala de la Unión para las emisiones a la atmósfera (se evaluaron dos niveles de exigencia distintos);
2. Reglamentación de dichas instalaciones al margen del régimen ordinario de permisos, pero estableciendo límites a escala de la Unión para las emisiones a la atmósfera.

Se ha introducido una diferenciación en tres categorías en función de la potencia térmica nominal de las instalaciones: 1 - 5 MW, 5 - 20 MW y 20 - 50 MW.

Por otro lado, se ha analizado una opción basada en la utilización de las especificaciones del producto en el caso de las nuevas instalaciones «normalizadas» pertenecientes a la categoría de menor capacidad, aunque no se han podido analizar completamente todos sus efectos.

En la evaluación preliminar se han analizado los beneficios ambientales y sanitarios cuantificados, así como la incidencia económica de los costes de cumplimiento y administrativos. Este estudio ha revelado que, en prácticamente todos los escenarios, los beneficios superan significativamente a los costes, lo que demuestra las ventajas potenciales que implicaría la regulación de estas instalaciones de combustión a nivel de la Unión. Aunque los costes administrativos suelen ser inferiores a los costes de cumplimiento efectivos, pueden limitarse optando por un régimen que no exija todos los requisitos de los permisos, sobre todo en el caso de las categorías de menor capacidad, similar al que ya estipula la DEI para algunas de las instalaciones más pequeñas.

3.2.2. Instalaciones de combustión de 50 MW o más (artículo 30, apartado 9)

Actualmente se está llevando a cabo la revisión de varios BREF en el marco del intercambio de información contemplado en el artículo 13, apartado 3, de la DEI. Este proceso desembocará en conclusiones sobre las MTD[11] en las que se definirán dichas mejores técnicas y los niveles de emisión asociados. Los tipos de instalaciones de combustión enumerados en el artículo 30, apartado 9, se tratarán en alguna de las siguientes conclusiones sobre las MTD: pasta de papel y papel, refinerías de

[11] Las «conclusiones sobre las MTD» constituyen el elemento principal de los documentos de referencia MTD y establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles, su descripción, la información para evaluar su aplicabilidad, los niveles de emisión correspondientes a las mejores técnicas disponibles, las monitorizaciones asociadas, los niveles de consumo asociados y, si procede, las medidas de rehabilitación del emplazamiento de que se trate.

hidrocarburos y gas, fabricación de productos químicos orgánicos de gran volumen y grandes instalaciones de combustión.

La DEI ha reforzado considerablemente la función de las conclusiones sobre las MTD a la hora de definir las condiciones del permiso y, en particular, los valores límite de emisión. El artículo 15, apartado 3, establece como norma la utilización de los niveles asociados a las MTD para definir los valores límite, si bien en el apartado 4 de ese mismo artículo se contemplan posibles excepciones a dicha norma, pero únicamente para casos específicos justificados mediante una evaluación de los costes y beneficios. Sin embargo, las instalaciones de combustión que se acojan a estas excepciones no podrán superar los valores límite de emisión establecidos en el anexo V de la DEI.

La Directiva ha aclarado asimismo la función de los valores límite de emisión a escala de la Unión en tanto que requisitos «mínimos». Como se contempla en el artículo 73, el establecimiento de unos valores límite a escala de la Unión para determinadas categorías de instalaciones constituye una «red de seguridad» destinada a conseguir que no se autoricen demasiadas excepciones respecto a los niveles correspondientes a las MTD. No obstante, la Comisión considera importante que se ofrezca a los Estados miembros la posibilidad de aplicar plenamente las futuras conclusiones sobre las MTD a través de una actualización de los permisos, antes de adoptar decisiones sobre la necesidad de esta red de seguridad para determinadas categorías de instalaciones. Por cuanto se refiere a los tipos concretos de instalaciones de combustión mencionados en el artículo 30, apartado 9, en ausencia de conclusiones sobre las MTD, y menos aún de datos relativos a su eventual aplicación, resulta imposible evaluar en esta fase los beneficios adicionales que traería consigo el establecimiento o la modificación de los valores límite de emisión a escala de la Unión.

Una vez que se hayan adoptado las conclusiones sobre las MTD correspondientes a estas instalaciones, la comunicación de información sobre su aplicación por parte de los Estados miembros con arreglo al artículo 72 permitirá a la Comisión determinar la necesidad de fijar requisitos mínimos adicionales como «red de seguridad». De conformidad con el artículo 73, apartado 1, la Comisión informará sobre ello al Parlamento Europeo y al Consejo.

4. PRÓXIMOS PASOS

Al examinar las posibles medidas que se deberán adoptar sobre la base de los resultados de las revisiones, la Comisión ha sopesado debidamente sus costes y beneficios. Deberá tener en cuenta igualmente los vínculos con otras iniciativas, en particular:

i) la propuesta de la Comisión relativa a la reforma de la Política Agrícola Común[12], que permite conceder ayudas a las medidas de mitigación dirigidas a limitar las emisiones a la atmósfera en la agricultura y silvicultura generadas por actividades esenciales como la ganadería y el uso de fertilizantes;

[12] COM(2011) 627 final/2.

ii) la reciente revisión del Protocolo de Gotemburgo, en el marco del Convenio de la CEPE sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico, que establece nuevos valores límite para las emisiones anuales de amoníaco en el año 2020, así como una cláusula de revisión para las futuras acciones destinadas a reducir las emisiones de amoníaco del sector agrícola, y

iii) la revisión por parte de la Comisión de la política de calidad del aire, prevista para 2013, que examinará la eficiencia económica de una serie de nuevas opciones de control para reducir los impactos de la contaminación atmosférica, incluida la producida por las actividades agrícolas y de combustión, sobre la salud y el medio ambiente.

En consecuencia, la Comisión emprenderá las siguientes acciones en relación con los resultados de las revisiones mencionadas en el presente informe:

Acción 1: Emisiones del ganado vacuno y límites de capacidad para la cría intensiva de ganado en el marco de la DEI

Los resultados de la revisión del control de las emisiones generadas por la cría intensiva de ganado proporcionan una indicación clara de los beneficios que presenta la adopción de medidas para reducir las emisiones de amoníaco en este sector. Sin embargo, es evidente que las emisiones del sector de ganado vacuno no deberían abordarse aisladamente de los restantes tipos de explotaciones ganaderas. Por lo tanto, reconociendo que las mayores reducciones de las emisiones son las relacionadas con la gestión del estiércol, la Comisión considera que se debería seguir analizando en detalle la posibilidad de reducir las emisiones procedentes del esparcimiento de estiércol en todos los tipos de explotaciones, con el fin de determinar los aspectos que ofrecen la mejor proporción beneficio/coste en la lucha contra las emisiones, prestando una particular atención a los posibles costes administrativos y de cumplimiento para el sector agrícola y a la necesidad de que dichos costes sean proporcionales a los beneficios potenciales. Este estudio, que se realizará en 2013, además de tener en cuenta las medidas a nivel de la UE, analizará de qué modo los Estados miembros a título individual pueden luchar contra las emisiones a nivel nacional al objeto de dar cumplimiento a otras disposiciones legislativas de la UE, como por ejemplo la Directiva sobre techos nacionales de emisión[13]. Se incluirá en este estudio la información sobre las técnicas de esparcimiento del estiércol y purines contenidas en el documento de referencia MTD relativo a la cría avícola y porcina intensiva, así como los beneficios colaterales derivados de la reducción de otras emisiones distintas del amoníaco.

Por otro lado, los resultados de la revisión de la Comisión indican que, si bien la modificación de los umbrales de capacidad para las explotaciones con distintas especies de aves y para las explotaciones mixtas, en función de su impacto sobre el medio ambiente, podría ser beneficiosa desde el punto de vista ambiental, su potencial de reducción de las emisiones es muy limitado. Esta conclusión corrobora la revisión inicial efectuada por la Comisión en el marco de la Directiva PCIC. Sin embargo, habida cuenta de que la DEI se ha adoptado recientemente, una nueva modificación de las descripciones de las actividades incluidas en el anexo I traería

[13] Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos (DO L 309 de 27.11.2001, p. 22).

consigo un período de incertidumbre para los productores durante la negociación del resultado del procedimiento legislativo ordinario. Por consiguiente, la Comisión considera que no se deberían modificar los umbrales que se aplican actualmente a las explotaciones de aves de corral sujetas a la DEI.

Acción 2: Combustión de combustibles en instalaciones cuya potencia térmica nominal total sea inferior a 50 MW

La revisión de la Comisión ha confirmado que las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos procedentes de las instalaciones de combustión de menos de 50 MW pueden controlarse y reducirse sustancialmente a nivel de la Unión, de tal forma que los beneficios para el medio ambiente y la salud compensen los costes de cumplimiento soportados por los operadores. Es preciso actuar con prudencia a la hora de evaluar las posibles opciones de una estrategia regulatoria, con el fin de evitar el exceso de costes administrativos que podría derivarse de la ampliación del régimen de permisos a las instalaciones de menor tamaño, tomando asimismo en consideración los potenciales beneficios colaterales. A la vista de las importantes incertidumbres detectadas, resulta necesario seguir analizando y comparando las consecuencias de las diversas opciones seleccionadas, antes de poder extraer conclusiones sólidas acerca de sus ventajas.

Por consiguiente, en el marco de la revisión de la política sobre contaminación atmosférica se profundizará en la evaluación de las opciones más convenientes para controlar las emisiones producidas por las instalaciones de combustión de entre 1 y 50 MW.

Acción 3: Instalaciones de combustión de 50 MW o más

La Comisión considera que sería prematuro establecer nuevos valores límite de emisión a escala de la Unión o modificar los definidos en la DEI para las grandes instalaciones de combustión mencionadas en su artículo 30, apartado 9. En primer lugar, prevé que a finales de 2014 se habrán adoptado las conclusiones sobre las MTD aplicables a estas instalaciones. Los Estados miembros dispondrán después de cuatro años para reevaluar y, en caso necesario, actualizar los permisos de forma que se garantice la correcta aplicación de las MTD.

En aquellos casos en los que los informes relativos a la aplicación de la DEI por parte de los Estados miembros permita detectar un déficit en la aplicación de las MTD respecto a las instalaciones en cuestión, la Comisión informará de ello al Parlamento Europeo y al Consejo en el marco del informe trienal contemplado en el artículo 73, apartado 1, y podrá iniciar el establecimiento o la actualización de los requisitos mínimos a escala de la Unión.

5. CONCLUSIÓN

Las revisiones efectuadas por la Comisión con arreglo al artículo 73, apartado 2, letras a) y b), y al artículo 73, apartado 3, han determinado los potenciales beneficios ambientales que podrían obtenerse modificando la actual legislación comunitaria o desarrollando nuevos instrumentos para luchar contra las emisiones procedentes de las actividades agrícolas y de combustión.

En el caso de la cría intensiva de ganado, la Comisión no tiene intención de proponer en estos momentos modificaciones del anexo I de la DEI para las actividades enumeradas en su punto 6.6 (cría intensiva de aves de corral o de cerdos), ni tampoco incluir las explotaciones de ganado vacuno, dado que dichas modificaciones proporcionarían, por un lado, unos beneficios ambientales bastante limitados y, por otro, podrían imponer costes importantes de administración y cumplimiento a un número elevado de explotaciones. No obstante, está claro que las emisiones producidas por el esparcimiento de estiércol son importantes y que se deberían realizar nuevos estudios para determinar la necesidad de controlar las emisiones de amoníaco a escala de la UE y la forma de hacerlo, en particular mediante revisiones de la Directiva sobre techos nacionales de emisión, una de las cuales, en el marco de la revisión más amplia de la Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica y de la legislación asociada, está previsto que concluya durante 2013.

Respecto a la combustión de combustibles en instalaciones cuya potencia térmica nominal sea inferior a 50 MW, se ha demostrado que existe un potencial claro de reducción rentable de las emisiones atmosféricas y que, como paso siguiente, se deberán seguir analizando las posibles opciones regulatorias a través de una evaluación de impacto que contribuya a la actual revisión de la Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica.

Por cuanto se refiere a las grandes instalaciones de combustión enumeradas en el artículo 30, apartado 9, de la DEI, la Comisión considera que en este momento no hay necesidad de modificar los valores límite de emisión a escala de la Unión ni de fijar otros nuevos, dado que, a medida que se vayan actualizado las pertinentes conclusiones sobre las MTD, seguirán publicándose e incorporándose a los permisos de funcionamiento de las instalaciones.