

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (refundida)»

COM(2007) 844 final — 2007/0286 (COD)

(2009/C 182/10)

Ponente: **Stéphane BUFFETAUT**

El 25 de febrero de 2008, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (refundida)»

COM(2007) 844 final — 2007/0286 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de octubre de 2008 (ponente: Stéphane BUFFETAUT).

En su 450º Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 14 de enero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El texto sometido al Comité Económico y Social Europeo se presenta como refundición de la actual Directiva. Efectivamente, se trata de algo más que de una simple revisión o maquillaje del texto actualmente vigente. La Comisión asegura que dicha refundición responde a una lógica de simplificación en el contexto de la iniciativa «Legislar mejor», algo con lo que algunos se muestran en desacuerdo. Los principales objetivos de esta legislación son:

- medioambientales: una protección eficaz del medio ambiente mediante un enfoque integrado que tenga en cuenta la totalidad de los factores medioambientales;
- económicos: una armonización de los procedimientos y de las prácticas con el fin de evitar distorsiones de la competencia.

2. Los objetivos de la Comisión Europea

2.1 La Comisión reconoce que las emisiones contaminantes se han reducido durante los últimos decenios, pero considera que la reducción es insuficiente y desea avanzar en la lucha contra estas emisiones.

2.2 La Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (Directiva IPPC) cubre unas 52 000 instalaciones en la Unión Europea, pero, pese a los esfuerzos realizados, las emisiones contaminantes siguen estando muy por encima de los objetivos fijados por la Estrategia Temática sobre la Contaminación Atmosférica.

2.3 La contaminación generada por la actividad industrial contribuye de forma significativa a generar un impacto negativo sobre la salud y el medio ambiente. Alrededor del 83 % del dióxido de

azufre, el 34 % de los óxidos de nitrógeno, el 25 % de las dioxinas y el 23 % del mercurio proceden de las instalaciones industriales ⁽¹⁾. Estas emisiones no se limitan a las emisiones atmosféricas, sino que pueden traducirse en vertidos al agua y al suelo. Además, la actividad industrial consume grandes cantidades de materias primas, agua y energía y contribuye a la producción de residuos. Por tanto, el enfoque integrado (IPPC) mediante el procedimiento de permisos expedidos por las autoridades nacionales competentes, que regulan los vertidos de las empresas afectadas, es un buen medio para abordar la reducción de la contaminación,

2.4 Según la Comisión, este enfoque debe basarse principalmente en el empleo de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD). En principio, se trata de utilizar las técnicas más eficaces para la protección del medio ambiente en un sector determinado, siempre que dichas técnicas estén disponibles comercialmente y sean económicamente viables.

2.5 Para favorecer este enfoque, la Comisión organiza un intercambio de información con los Estados miembros y con las partes interesadas sobre las mejores técnicas disponibles, con objeto de elaborar documentos de referencia MTD (DRMTD) que definan lo que puede considerarse mejor técnica disponible al nivel comunitario para cada sector industrial. Es lo que ha dado en llamarse «Proceso de Sevilla» por la circunstancia de que la Oficina IPPC tiene su sede en dicha ciudad.

2.6 Algunos sectores industriales (pero sólo algunos) están, además, regulados en directivas sectoriales que determinan las condiciones de explotación y los requisitos técnicos que se consideran el mínimo exigible. Dichas directivas fijan, en particular, valores límite de emisión para determinados contaminantes y se aplican sin perjuicio de la aplicación de la Directiva IPPC.

⁽¹⁾ SEC(2007) 1679.

2.7 Tras encomendar la realización de diversos estudios y encuestas, la Comisión consideró que era necesario reforzar las disposiciones vigentes para combatir mejor las emisiones industriales. Consideró igualmente que había deficiencias en la legislación en vigor que daban lugar, por un lado, a una aplicación insatisfactoria de la Directiva y, por otro, a dificultades en el control de esa aplicación.

2.8 Por consiguiente, la Comisión propone revisar y refundir en una única directiva (Directiva sobre las emisiones industriales, también denominada IED: Industrial Emissions Directive) siete directivas distintas, si bien sustancialmente desea:

- reforzar el concepto de mejor técnica disponible;
- revisar los valores límite de emisión para las grandes instalaciones de combustión;
- crear un comité para adaptar los actuales requisitos técnicos no esenciales al progreso científico y técnico o para establecer el tipo y el formato de la información que deben presentar los Estados miembros;
- introducir disposiciones sobre inspección;
- estimular la innovación y la implantación de las nuevas técnicas;
- simplificar y aclarar algunas disposiciones sobre la concesión de permisos;
- ampliar y aclarar el ámbito de aplicación de la Directiva;
- estimular la consideración de las técnicas emergentes.

3. Consideraciones generales

3.1 Los tres principios de la actual Directiva, esto es:

- aplicación de un enfoque integrado de las repercusiones de la actividad industrial,
- utilización de las mejores técnicas disponibles,
- posibilidad de tener en cuenta las condiciones locales para fijar las condiciones de los permisos,

cuentan con el respaldo de las empresas pertinentes y se corresponden con un proceso global y continuo de mejora de las prestaciones medioambientales de las instalaciones industriales.

3.2 Si bien es cierto que hay algunas diferencias en la aplicación de la Directiva de 1996 entre los Estados miembros, debe tenerse en cuenta que su plena entrada en vigor es muy reciente (octubre de 2007 en el caso de las instalaciones existentes) y que no se dispone de perspectiva suficiente para poder valorar enteramente su aplicación. No obstante, según la Comisión, las evaluaciones que se han hecho sobre permisos específicos y, de manera más general, sobre las prácticas de los Estados miembros muestran numerosos problemas de aplicación, debidos en particular a las

disposiciones poco claras de la directiva actual. La Comisión afirma igualmente que todas las consultas y proyecciones realizadas muestran que la situación no va a mejorar si la legislación no cambia. Cabe destacar que la aplicación de un acto legislativo es responsabilidad de los Estados miembros y que la obligación de conformidad con las condiciones de los permisos recae en los operadores de las instalaciones afectadas.

3.3 La aprobación y la difusión de los DRMTD se llevaron a cabo ya en 2001, pero ha sido necesario un plazo importante para que estos documentos se traduzcan a todas las lenguas oficiales de la Unión Europea. Sin embargo, los estudios de aplicación han demostrado que no todas las administraciones nacionales han cumplido perfectamente con sus tareas, por lo que no puede imputarse la responsabilidad exclusivamente a las empresas en cuestión en caso de aplicación tardía o imperfecta si las condiciones de los permisos no están en línea con los DRMTD. Por ello, sería muy positivo que aumentara el intercambio de experiencias resultante de la aplicación generalizada de los DRMTD en el conjunto del territorio de la Unión, puesto que se observan enfoques muy diferentes de su utilización.

3.4 Sin duda, todo esto puede explicar las disfunciones observadas, por lo que cabe preguntarse si no es algo precipitado emprender una revisión profunda de la Directiva. En efecto, algunos Estados miembros han expedido tardíamente los permisos de explotación a las instalaciones existentes, a veces incluso tras la expiración de los plazos fijados por la directiva.

3.5 No obstante, cabe preocuparse legítimamente de que los datos de los Estados miembros relativos a las emisiones previstas lleven a pensar que la puesta en práctica de las MTD, especialmente para las grandes instalaciones de combustión, no permitirá alcanzar los objetivos de la Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica.

3.6 En cualquier caso, la refundición no se puede llevar a cabo sin respetar los «principios de transparencia, eficiencia y rentabilidad económica, y equidad y solidaridad en el reparto del esfuerzo entre los Estados miembros», empleando los mismos términos que el Consejo Europeo.

4. Aspectos que plantean dificultades concretas

4.1 Papel de los DRMTD

4.1.1 Hasta el momento, los DRMTD desempeñaban un doble papel:

- eran la referencia para definir qué se consideraba MTD en la redacción de los permisos: los DRMTD se utilizan como fuente de información de referencia sobre las distintas opciones de MTD que responden a las diversas situaciones específicas de las instalaciones. Representan el resultado de un planteamiento en el que intervienen varias partes interesadas para determinar qué se considera MTD, adaptado a distintos tipos de procesos entre los cuales las autoridades competentes seleccionaban la norma más apropiada,

- su elaboración constituía un lugar de intercambio de información sobre las prestaciones y la evolución de las técnicas dentro de la Unión.

La selección de las MTD se hacía partiendo de la base de que esta referencia técnica se consigue con un coste que no supone amenaza alguna para la industria, algo implícito en la definición de MTD, que exige que éstas sean las «desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables [...] siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables» (art. 2.11 IPPC, 3(9 IED)). Inversamente, como en el caso de las técnicas emergentes no consideradas MTD, representaban a la vez las buenas prácticas y los últimos avances de los procesos de fabricación y proporcionaban una base de datos de las prestaciones de las diferentes tecnologías y sistemas de funcionamiento aplicados en el sector industrial afectado.

4.1.2 Es importante conservar la lógica actual: las MTD representan las técnicas que permiten responder caso por caso a las exigencias de la reglamentación y, entre otros objetivos, controlar las emisiones industriales garantizando la protección del medio ambiente y teniendo en cuenta los costes y beneficios de la aplicación de dichas técnicas. En cuanto a la reglamentación, debe seguir aplicándose a todos al mismo tiempo en la Unión para evitar una situación de confusión generalizada en función de las fechas de revisión de los permisos, de las fechas de revisión de los DRMTD o de los enfoques más o menos conservadores de los sectores afectados. Las MTD deben contribuir también a reducir los falseamientos de la competencia.

4.1.3 En el marco de la revisión, es conveniente clarificar el papel de los DRMTD. Estos no definen los niveles de emisión, pero deben seguir siendo una referencia y un instrumento de progreso que permita, entre otros objetivos, respetar límites de emisión o normas de calidad del medio ambiente (agua, aire, suelo) definidos en otra parte. Conviene recordar que, como se señalaba en la guía y las directrices relativas a los DRMTD de 2005, «los DRMTD no prescriben técnicas ni valores límite de emisión». La definición de los niveles de emisión es asunto de política económica y medioambiental de la Unión Europea. Por último, estos instrumentos de referencia no deben suponer un obstáculo para la necesaria flexibilidad en función de las condiciones locales y técnicas.

4.2 El proceso de Sevilla

4.2.1 Es un proceso abierto y basado en la concertación, a falta de ser democrático en el sentido estricto del término. En efecto, las tres partes interesadas «clásicas» están representadas o pueden estarlo: Estados, técnicos, organizaciones no gubernamentales. No obstante, el proceso sigue siendo «vertical» y existen pocos intercambios entre sectores industriales. Los redactores de los DRMTD cambian, y en muy pocas ocasiones son las mismas personas (para los Estados miembros y la Comisión) las que redactan las versiones sucesivas de los DRMTD o de los DRMTD de los distintos sectores. Esto equivale a una pérdida de sustancia y de peritaje para el enfoque relativo a determinados contaminantes de tipo «muy nocivo» (NO_x , CO, CO_2 , etc.), o globales (SO_x , metales, partículas, etc.), desde el punto de vista de las técnicas utilizadas, técnicas que deberían transmitirse al Foro de Intercambio de

Información (Information Exchange Forum: IEF). No obstante, el proceso de Sevilla tiene el mérito de inventariar y evaluar a intervalos regulares las prestaciones registradas en los sectores industriales. Si los Estados miembros estuviesen un poco más presentes, podrían sacar buen partido del proceso, con el fin de mejorar su funcionamiento, puesto que podrían aportar los datos obtenidos en las inspecciones que deben efectuar.

4.3 La revisión de los permisos

4.3.1 Una instalación puede estar sujeta simultáneamente a varios DRMTD. Conviene, por tanto, asegurarse de que la revisión periódica de los DRMTD y el ritmo de reconsideración de los permisos, que puede llevar a modificaciones de los requisitos, sean compatibles con los ciclos de amortización de la instalación. También en este caso cabe decir que únicamente una reglamentación/programación de tipo legislativo se adapta a la situación. La adaptación de las técnicas emergentes será tanto más fácil cuanto mejor precisados de antemano estén los retos. Igualmente, una MTD se adaptará con tanto mayor facilidad cuanto mayor sea su potencial evolutivo, pero parece impensable imponer un cambio de inversión al mismo ritmo que el de la revisión de los DRMTD. Corresponde, pues, al legislador europeo establecer un calendario coherente de progreso, desde el punto de vista de las prestaciones registradas y de los progresos técnicos, pero este cometido no puede delegarse en el proceso de Sevilla.

4.4 Concepto de «técnica emergente»

El nuevo texto introduce el concepto de «técnica emergente». Lo propio de una técnica emergente es que sea probada en un contexto industrial real; hay técnicas que pueden ser prometedoras en el laboratorio, incluso en instalaciones piloto, y resultar insatisfactorias en el uso normal. Se deberá cuidar, pues, de que la introducción textual de dicho concepto se entienda correctamente como un medio de estimular la innovación para probar nuevas técnicas, pero no como el prelude a la definición de nuevas referencias.

4.5 Enfoque integrado

El nuevo texto mantiene el principio de adaptación en función del contexto local y de las condiciones específicas de explotación y procede por la vía del reconocimiento de excepciones. Este sistema, aunque deja a las autoridades competentes cierta flexibilidad para tomar en consideración condiciones específicas, es más rígido que el anterior. Es importante que la definición de las mejores técnicas disponibles sea el resultado de un auténtico debate, presidido por la transparencia, entre las administraciones locales y nacionales y las empresas correspondientes.

4.6 Integración de las directivas sectoriales

Conviene velar por que la integración perseguida no dé lugar a un texto especialmente pesado y complejo, algo que sería contrario al objetivo pretendido de simplificación. La integración de las directivas sectoriales en la propuesta de Directiva varía de modo bastante significativo de una directiva a otra, fundamentalmente

en lo relativo a los valores límite de emisión, siendo la razón principal la aproximación de los valores límite de emisión a los valores de prestación de los DRMTD. Los objetivos de claridad y coherencia, para los Estados miembros y los operadores afectados, deben seguir siendo una meta esencial de esta integración, con la que al mismo tiempo se pueda conseguir también una disminución de las cargas administrativas inútiles.

4.7 *Comitología, Foro de Intercambio de Información y Oficina IPPC de Sevilla*

La propuesta de Directiva prevé un uso creciente de la comitología, sobre todo en lo que se refiere a la definición de los criterios de excepción a los DRMTD. ¿Cuál será, por tanto, el papel de las partes interesadas? ¿Y cuál el del IEF y la Oficina de Sevilla? Es de temer que la industria europea se muestre cada vez más reticente a suministrar información pertinente sobre las mejores técnicas a la Oficina IPPC de Sevilla, mientras que actualmente esta colaboración se acoge unánimemente como un éxito europeo. Además, la comitología es un procedimiento bastante opaco y generalmente poco apreciado por el Parlamento Europeo. El procedimiento de la comitología, por tanto, debería limitarse a la modificación de elementos secundarios de la legislación.

4.8 *Protección de los suelos*

El nuevo texto impone la obligación de rehabilitar el emplazamiento y devolverlo al estado inicial que tenía antes de la puesta en marcha de la instalación. La gran diversidad de los suelos de Europa exigirá aplicar el principio de subsidiariedad y dejar un mayor margen de maniobra a las autoridades nacionales. La mejor opción sería, pues, la de obligar a poner la instalación en el estado correspondiente a su futuro uso aprobado.

4.9 *Publicidad de los informes*

El texto prevé que, una vez realizadas las inspecciones, las autoridades hagan público el informe en un plazo de dos meses. El plazo es demasiado corto, porque convendría dar tiempo suficiente a la empresa en cuestión para que haga las observaciones oportunas y defina un plan de acción y para que estos elementos también se publiquen.

4.10 *Aplicación de la Directiva*

La fecha de enero de 2016 para la aplicación de la Directiva parece demasiado cercana, dada la experiencia con la actual Directiva IPPC. En este sentido, se están elaborando actualmente varios proyectos de directivas europeas que fijan como fecha de aplicación el año 2020 (revisión de la Directiva sobre límites máximos nacionales de emisión, aplicación del acuerdo sobre el «paquete verde»). Asimismo, se está revisando en la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, en Ginebra, el Protocolo de Gotemburgo, en el que se fija 2020 como año de cumplimiento de sus nuevos objetivos.

Sería más coherente que la propuesta de Directiva se armonizara con la restante legislación medioambiental y se fijara 2020, en vez de 2016, como año de aplicación.

5. **Conclusión**

5.1 Si la Directiva IPPC se hubiese aplicado de modo insatisfactorio, lo pertinente sería esforzarse en todo lo posible, junto con los Estados miembros y con las demás partes interesadas, por mejorar cuanto antes la calidad de la aplicación de la Directiva actual, para que esta pueda servir de fundamento concreto a la refundición de la Directiva IPPC, lo que está previsto en la Comunicación de la Comisión y el plan de acción 2008-2010 sobre la aplicación de la legislación relativa a las emisiones industriales. Convendría fijar como objetivos de la revisión del texto la eficacia medioambiental y económica, la transparencia, la concertación con los profesionales afectados, un buen equilibrio costes/beneficios y el respeto del principio de equidad y solidaridad en el reparto de los esfuerzos entre los Estados miembros.

5.2 La red IMPEL podría ayudar a mejorar la aplicación de la Directiva actual, y una traducción oficial de los documentos DRMTD a las lenguas de la Unión contribuiría a su mejor comprensión y, por lo tanto, a su aplicación al nivel nacional. En colaboración con la Oficina IPPC de Sevilla, convendría asegurarse de que no se incluyen en esos documentos opiniones divergentes que disminuyan la coherencia y la pertinencia al nivel europeo.

Bruselas, 14 de enero de 2009

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI