



Bruxelas, 17.5.2013
COM(2013) 286 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Relatório da Comissão sobre as análises realizadas ao abrigo do artigo 30.º, n.º 9, e do artigo 73.º da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais, no que respeita à exploração pecuária intensiva e às instalações de combustão

(Texto relevante para efeitos do EEE)

ÍNDICE

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO	
Relatório da Comissão sobre as análises realizadas ao abrigo do artigo 30.º, n.º 9, e do artigo 73.º da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais, no que respeita à exploração pecuária intensiva e às instalações de combustão	
	3
1.	Introdução
	3
2.	Antecedentes das análises – a revisão da Diretiva IPPC em 2005-2007
	4
2.1.	Exploração pecuária intensiva.....
	5
2.2.	Instalações de combustão com uma potência térmica nominal inferior a 50 MW
	5
2.3.	Instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou superior a 50 MW
	6
3.	Opções consideradas no âmbito das análises realizadas pela Comissão.....
	7
3.1.	Emissões para o ambiente resultantes da exploração pecuária intensiva.....
	7
3.1.1.	Criação intensiva de gado (artigo 73.º, n.º 2, alínea b)).....
	7
3.1.2.	Limiars de capacidade diferenciados para a criação de diferentes espécies de aves de capoeira, incluindo o caso específico das codornizes (artigo 73.º, n.º 3, alínea a))
	9
3.1.3.	Limiars de capacidade diferenciados para a criação simultânea de diferentes tipos de animais na mesma exploração («explorações mistas») (artigo 73.º, n.º 3, alínea b))
	10
3.2.	Emissões para a atmosfera resultantes da queima de combustíveis.....
	10
3.2.1.	Combustão de combustíveis em instalações com uma potência térmica nominal inferior a 50 MW (artigo 73.º, n.º 2, alínea a))
	10
3.2.2.	Instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou superior a 50 MW (artigo 30.º, n.º 9).....
	11
4.	Próximas etapas.....
	12
5.	Conclusão.....
	14

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Relatório da Comissão sobre as análises realizadas ao abrigo do artigo 30.º, n.º 9, e do artigo 73.º da Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais, no que respeita à exploração pecuária intensiva e às instalações de combustão

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

A Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às emissões industriais¹ (habitualmente designada por «Diretiva Emissões Industriais») foi adotada em 24 de novembro de 2010, após três anos de negociações interinstitucionais sobre a proposta inicial da Comissão². A Diretiva Emissões Industriais reformula sete diretivas relativas às emissões industriais, agregando-as numa única diretiva global³. Tendo entrado em vigor em 6 de janeiro de 2011, deve ser transposta pelos Estados-Membros no prazo de dois anos. Produzirá pleno efeito nos anos seguintes, à medida que a legislação existente for sendo progressivamente revogada e substituída pelas novas disposições.

A Diretiva Emissões Industriais abrange, aproximadamente, 50 000 instalações industriais em todo o território da UE, incluindo as indústrias do setor da energia, a produção e transformação de metais, a indústria dos minérios, a indústria química, a gestão de resíduos e outras atividades, entre as quais a criação intensiva de suínos e de aves de capoeira. As instalações abrangidas por esta diretiva devem ser exploradas de acordo com licenças que incluam condições baseadas nas melhores técnicas disponíveis (MTD) com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir as emissões para a atmosfera, a água e o solo, em geral, bem como o impacto global no ambiente. A diretiva contém ainda requisitos mínimos setoriais reforçados, aplicáveis, à escala da UE, a várias das atividades mais poluentes.

Durante o processo legislativo, consagrou-se bastante tempo à análise do âmbito da Diretiva Emissões Industriais, mas este acabou por não sofrer grandes alterações comparativamente ao da Diretiva relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (IPPC). Concluiu-se, todavia, que algumas atividades exigiam um exame mais aprofundado quanto ao seu potencial para causar poluição e às possíveis vias de ação para combater essa poluição. Em consequência, foram incluídas várias cláusulas de revisão, nomeadamente no artigo 30.º, n.º 9, e no artigo 73.º. O presente relatório debruça-se sobre as análises correspondentes:

¹ JO L 334 de 17.12.2010, p.17

² COM(2007) 844 final

³ Diretiva 2008/1/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (IPPC), Diretiva 1999/13/CE relativa às emissões resultantes de solventes, Diretiva 2000/76/CE relativa à incineração de resíduos, Diretiva 2001/80/CE relativa às grandes instalações de combustão e Diretivas 78/176/CEE, 82/883/CEE e 92/112/CEE relativas à indústria do dióxido de titânio

i) Exploração pecuária intensiva – A atividade agrícola levada a cabo na União Europeia produz impactos ambientais no que diz respeito às emissões para o solo, a água e o ar. É, em especial, responsável por mais de 90 % das emissões de amoníaco da UE, grande parte das quais provém da exploração pecuária. O amoníaco contribui para:

- a formação de partículas «secundárias», com as conseqüentes repercussões negativas sobre a saúde, que podem ir desde os problemas respiratórios ligeiros até à mortalidade prematura;
- a destruição de ecossistemas através da acidificação e da eutrofização, causadas pela lixiviação do excesso de nutrientes azotados para as águas doces e que perturbam as comunidades vegetais, conduzindo à perda de biodiversidade.

Os limiares atualmente previstos na Diretiva Emissões Industriais cobrem aproximadamente 20 % do número total de suínos e 60 % do número total de aves de capoeira existentes na União. As explorações de criação de gado não estão abrangidas pela diretiva.

ii) Atividades de combustão – A queima de combustíveis em instalações fixas contribui significativamente para as emissões de uma série de poluentes, nos quais se incluem o dióxido de enxofre, os óxidos de azoto e as partículas. Embora a Diretiva Emissões Industriais abranja várias grandes instalações de combustão, subsistem lacunas na cobertura e, além disso, a queima de combustíveis em instalações com uma potência térmica nominal inferior a 50 MW não se encontra abrangida pela atual legislação da UE.

2. ANTECEDENTES DAS ANÁLISES – A REVISÃO DA DIRETIVA IPPC EM 2005-2007

Durante a revisão da legislação relativa às emissões industriais, que teve lugar no período de 2005-2007 e conduziu à proposta de Diretiva Emissões Industriais, a Comissão verificou que as emissões de certas atividades contribuía de forma significativa para a poluição ambiental, mas não eram adequadamente controladas pela legislação da UE. Em particular, certos tipos de exploração pecuária intensiva e a queima de combustíveis em instalações abaixo de 50 MW foram objeto de um exame aprofundado para decidir se essas atividades deveriam ser ou não integradas no âmbito de aplicação da diretiva.

Além disso, a Comissão reavaliou os valores-limite de emissão a nível da UE estabelecidos na Diretiva Grandes Instalações de Combustão e concluiu que muitos deles eram insuficientes para assegurar a utilização das MTD. Este facto levou-a a incluir na sua proposta de Diretiva Emissões Industriais valores-limite revistos no sentido de uma harmonização com os valores de emissão associados às MTD definidas no documento de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF) no domínio das grandes instalações de combustão, adotado em 2006⁴. Uma tal harmonização não era, todavia, possível no caso de alguns tipos específicos de instalações de combustão, que não estavam, ou estavam insuficientemente, contemplados por este ou outros BREF. As secções 2.1 a 2.3 debruçam-se com mais

⁴ JO C 253 de 19.10.2006, p. 5

pormenor sobre essas análises específicas, no contexto da proposta de diretiva inicialmente apresentada pela Comissão.

2.1. Exploração pecuária intensiva

A Diretiva IPPC abrange os seguintes tipos de exploração pecuária:

- Criação intensiva de aves de capoeira com mais de 40 000 lugares para aves de capoeira;
- Criação intensiva de suínos com mais de 2 000 lugares para porcos de produção (de mais de 30 kg);
- Criação intensiva de suínos com mais de 750 lugares para porcas.

A Comissão realizou dois estudos específicos^{5,6} com o objetivo de determinar as medidas mais eficazes em termos de custos para reduzir as emissões de amoníaco no setor agrícola. Estes estudos identificaram opções para esclarecer e alargar o âmbito da Diretiva IPPC e levaram a Comissão a apresentar, em 2007, os seguintes elementos na sua proposta de reformulação da Diretiva IPPC:

- i) Alterações dos limiares aplicáveis às explorações de aves de capoeira para ter em conta os diversos tipos de aves e as diferenças nos impactos ambientais por elas causados; e
- ii) A inclusão de uma regra baseada nos fatores de excreção de nitrogénio equivalentes para determinar se as explorações com espécies de aves diferentes e as explorações pecuárias mistas de suínos e aves de capoeira estão ou não abrangidas pela Diretiva IPPC.

Os legisladores consideraram que as revisões propostas pela Comissão não deviam ser incorporadas no texto legislativo final nessa altura, mas que se deveriam realizar novas análises para decidir as eventuais medidas a tomar. Essas análises deveriam ter um carácter abrangente, ou seja, tomariam em consideração todos os impactos ambientais dessas atividades agrícolas.

2.2. Instalações de combustão com uma potência térmica nominal inferior a 50 MW

O anexo I da Diretiva IPPC abrange as instalações de combustão com uma potência térmica nominal superior a 50 MW. Todavia, a contribuição das instalações de combustão de menor dimensão para as emissões globais dos principais poluentes atmosféricos (SO₂, NO_x e partículas), na União Europeia, foi avaliada como sendo bastante significativa no âmbito da estratégia temática sobre a poluição atmosférica de 2005⁷.

⁵ *Measures in agriculture to reduce ammonia emission, Final report to the Commission, IIASA, junho de 2007*

⁶ *Impact assessment of a possible modification of the IPPC Directive as regards intensive livestock rearing (part of a project on integrated measures in agriculture to reduce ammonia emissions carried out by the consortium Alterra, Wageningen UR, EuroCare, University of Bonn and A&F), junho de 2007*

⁷ COM(2005) 446 final

Em consequência, a revisão da Diretiva IPPC, no período de 2005-2007, analisou várias opções para reduzir as emissões das instalações com potências térmicas nominais entre 20 e 50 MW. Concluiu-se que, para uma série de cenários baseados na aplicação de diferentes limites de emissão a nível da UE, os benefícios estimados para a saúde decorrentes da regulamentação das emissões deste grupo de instalações compensariam os custos económicos da conformidade⁸.

Deste modo, na sua proposta de Diretiva Emissões Industriais, a Comissão propôs uma redução do limiar de capacidade que lhe permitisse abranger todas as instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou superior a 20 MW. No entanto, os legisladores não chegaram a acordo a este respeito e restabeleceram o limiar de 50 MW previsto na Diretiva IPPC.

Reconhecendo a importância das emissões destas instalações, incluiu-se no artigo 73.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva Emissões Industriais um requisito para que a Comissão analisasse a necessidade de definir os controlos mais adequados das emissões das instalações de combustão com uma potência térmica nominal inferior a 50 MW. Estas análises deveriam privilegiar as emissões para a atmosfera devido aos impactos identificados dessas atividades na qualidade do ar.

2.3. Instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou superior a 50 MW

Os limites de emissão aplicáveis ao dióxido de enxofre, aos óxidos de azoto e às poeiras, em instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou superior a 50 MW, estabelecidos ao abrigo da Diretiva Grandes Instalações de Combustão, são «normas mínimas» e não prejudicam os requisitos da Diretiva IPPC. Designadamente, a aplicação das MTD pode levar à inclusão de valores-limite de emissão mais rigorosos nas licenças. No entanto, concluiu-se durante a revisão da Diretiva IPPC, em 2005-2007, que esses limites eram frequentemente aplicados como valores «por defeito» para determinar as condições das licenças, apesar de serem, em muitos casos, significativamente mais elevados do que os valores de emissão associados às MTD. Por conseguinte, a mera observância dos valores-limite previstos na Diretiva Grandes Instalações de Combustão não podia garantir a aplicação das MTD e esta prática levou a que estas fossem insuficientemente utilizadas nesse setor. Dada a quantidade significativa de SO₂, NO_x e poeiras emitidas pelas grandes instalações de combustão, esta situação tem tido consequências graves em termos de impactos ambientais e para a saúde, os quais poderiam ser fortemente reduzidos se as MTD fossem plenamente aplicadas⁹.

Na Diretiva Emissões Industriais, os valores-limite à escala da UE foram harmonizados com os valores associados às MTD previstos no BREF relativo às grandes instalações de combustão e foi clarificado o papel destes valores-limite enquanto requisitos «mínimos». Contudo, em relação a alguns tipos de grandes instalações de combustão, os BREF não contêm quaisquer valores de emissão associados às MTD. Em consequência, relativamente às categorias em causa

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, report for the European Commission, AEA Technology, outubro de 2007*

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

(enumeradas a seguir e também no artigo 30.º, n.ºs 8 e 9, da Diretiva Emissões Industriais) não foram fixados no anexo V da citada diretiva valores-limite mínimos de emissão à escala da UE, ou foram mantidos os limites estabelecidos na Diretiva Grandes Instalações de Combustão:

- (a) Motores diesel;
- (b) Caldeiras de recuperação existentes em instalações de produção de pasta de papel a partir de madeira ou de outras substâncias fibrosas;
- (c) Instalações de combustão a funcionar em refinarias e que queimem resíduos da destilação e conversão da refinação de petróleo bruto para consumo próprio, com ou sem outros combustíveis;
- (d) Instalações de combustão que queimem gases diferentes do gás natural;
- (e) Instalações de combustão a funcionar em instalações químicas que usem como combustível não comercial os resíduos líquidos da produção para consumo próprio;
- (f) Relativamente a estes tipos de instalações, o artigo 30.º, n.º 9, da Diretiva Emissões Industriais estabelece que a Comissão deve analisar, com base nas melhores técnicas disponíveis, a necessidade de fixar valores-limite de emissão à escala da União ou de alterar os valores-limite de emissão fixados no anexo V.

3. OPÇÕES CONSIDERADAS NO ÂMBITO DAS ANÁLISES REALIZADAS PELA COMISSÃO

Desde que a Diretiva Emissões Industriais foi adotada, a Comissão concluiu as análises exigidas, com base em novas informações e nos dados recolhidos no âmbito da proposta inicial de revisão da Diretiva IPPC. Analisou igualmente a situação referente às grandes instalações de combustão mencionadas no artigo 30.º, n.º 9. Os resultados deste trabalho são a seguir resumidos.

3.1. Emissões para o ambiente resultantes da exploração pecuária intensiva

3.1.1. Criação intensiva de gado (artigo 73.º, n.º 2, alínea b))

A Comissão determinou que são, atualmente, criadas na UE cerca de 90 milhões de cabeças de gado. Neste número incluem-se as vacas leiteiras (27 %), as novilhas (7 %) e o gado bovino e outro (66 %). O gado está distribuído por uma quantidade muito grande de empresas, aproximadamente 3,5 milhões de explorações de dimensão variável, desde as grandes explorações centralizadas até às pequenas propriedades com apenas uma vaca. A produção de gado, que abrange todos os aspetos da criação de vacas, incluindo a gestão da alimentação e dos estrumes, gera atualmente emissões atmosféricas na ordem de 1 500 kt/ano de amoníaco (41 % do total da UE) e de 7 000 kt/ano de metano (2 % do total da UE). A criação de gado também é um importante fator de poluição das águas subterrâneas e de superfície

com nitratos, sendo as medidas da UE para combater essa poluição tomadas através da Diretiva Nitratos¹⁰.

A análise da Comissão debruçou-se quer sobre as medidas de controlo que podem ser aplicadas para reduzir as emissões da forma mais eficaz em termos de custos, quer sobre as opções regulamentares/legislativas para aplicar essas medidas. Relativamente às medidas de controlo, a Comissão investigou os tipos de técnicas atualmente existentes na União, extraindo conclusões a partir das disposições legislativas em vigor nos Estados-Membros que definiram, a nível nacional, as MTD para reduzir as emissões de amoníaco. Nelas se incluem as medidas destinadas a assegurar a utilização de boas práticas agrícolas na gestão global das explorações, a aplicação de estratégias de alimentação, a conceção das instalações para o gado, a armazenagem e o tratamento do estrume e do chorume, bem como o espalhamento destes últimos nos solos.

No tocante à aplicação das políticas, a Comissão avaliou várias opções suscetíveis de serem aplicadas para reduzir as emissões para a atmosfera provenientes do gado em toda a União, incluindo:

- Colaboração com os Estados-Membros e o setor agrícola no desenvolvimento de mecanismos voluntários para incentivar a adoção de medidas destinadas a limitar as emissões, ou no reforço dos mecanismos já existentes;
- Inclusão das explorações de criação de gado no âmbito da Diretiva Emissões Industriais;
- Elaboração de legislação especificamente destinada a combater as emissões provenientes da criação intensiva de gado;
- Adoção de medidas de condicionalidade ao abrigo da Política Agrícola Comum da UE; e
- Alteração de outras disposições legislativas como a Diretiva 91/676/CEE relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola.

Note-se que a adoção das MTD, no contexto das medidas de controlo, não está apenas relacionada com a opção de aplicação da Diretiva Emissões Industriais, mas considera como as MTD devem ser aplicadas em todas as opções examinadas.

Elaboraram-se três cenários diferentes, com base na aplicação de níveis de exigência baixos, moderados e elevados no que se refere à aplicação das MTD, para reduzir as emissões de amoníaco. Nesta base, poderiam obter-se reduções dessas emissões na ordem de 109 a 188 kt/ano comparativamente ao cenário de referência, no caso das explorações leiteiras com mais de 50 cabeças. Noutros tipos de explorações pecuárias com mais de 50 cabeças, o potencial de redução das emissões varia entre 59 e 108 kt/ano. Um exame dos custos administrativos e de conformidade indica que, para as explorações de todas as dimensões, os benefícios da aplicação das MTD são maiores do que os custos suportados pelos agricultores. No entanto, ficou patente que

¹⁰ Diretiva 91/676/CEE relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola.

quanto maior é a dimensão da exploração mais os benefícios crescem comparativamente aos custos e que a relação custo/benefício é mais acentuada no setor leiteiro do que nos outros tipos de explorações de gado. Além disso, se fosse aplicado um regime de licenças totalmente conforme com a Diretiva Emissões Industriais a todas essas explorações de gado, aproximadamente 12 % das explorações de gado leiteiro e 23 % das outras explorações de gado necessitariam de ser licenciadas, o que sujeitaria mais de 400 000 explorações à Diretiva Emissões Industriais pela primeira vez. Mesmo assim, a maioria das instalações de criação de gado não seria abrangida por um regime de licenças sujeito a essa diretiva e, conseqüentemente, as emissões provenientes da maior parte do gado existente na UE não seriam controladas.

3.1.2. *Limiares de capacidade diferenciados para a criação de diferentes espécies de aves de capoeira, incluindo o caso específico das codornizes (artigo 73.º, n.º 3, alínea a))*

A Comissão examinou três abordagens possíveis para diferenciar os limiares de capacidade para a criação de diferentes espécies de aves de capoeira:

- (1) Cabeças normais (CN) – a CN é utilizada para comparar ou agregar um certo número de animais de espécies ou categorias diferentes com base nas suas necessidades alimentares, sendo 1 CN equivalente a uma vaca com 600 kg de peso e que produza 3 000 litros de leite por ano;
- (2) Fatores de excreção de nitrogénio equivalentes (FENE) – comparação com base na excreção média anual de nitrogénio por animal; e
- (3) Equivalência dos animais – uma abordagem ponderada baseada nos fatores de excreção de nitrogénio e fósforo, bem como noutras variáveis que são atualmente aplicadas num Estado-Membro.

Estas abordagens foram consideradas com vista à alteração dos limiares aplicáveis às explorações de criação de aves de capoeira abrangidas pela Diretiva Emissões Industriais. Como existe uma ampla equivalência ambiental entre as explorações de criação de suínos com 2 000 lugares e as explorações de frangos para carne com 40 000 lugares, os limiares para os outros tipos de aves de capoeira foram calculados com base no limiar aplicável a uma exploração de frangos para carne com 40 000 lugares. A aplicação das três abordagens revela consideráveis variações quanto aos limiares que podem ser fixados para as diferentes espécies de aves de capoeira no âmbito da Diretiva Emissões Industriais. No caso das aves que são normalmente menores do que os frangos, os limiares podem ser significativamente mais elevados, chegando a 85 000 – 320 000 lugares para as codornizes. Quanto às aves que são normalmente maiores do que os frangos, os limiares seriam reduzidos: no caso das explorações de criação de perus, por exemplo, variariam entre 9 200 e 21 000 lugares, dependendo da abordagem utilizada.

Atendendo à natureza das diferentes explorações de criação de aves de capoeira existentes na UE, a utilização dos três métodos de cálculo torna evidente que os limiares modificados conduzirão sempre a um aumento líquido do número de explorações de criação de aves de capoeira abrangidas pela Diretiva Emissões Industriais. Os cálculos dos custos e benefícios da realização dessas alterações indicam que seriam incluídas 900 a 3 200 instalações no seu âmbito. Embora em

todos os casos os custos de conformidade fossem significativamente compensados pelos benefícios ambientais da redução do amoníaco, as emissões de amoníaco apenas sofreriam reduções de 4 a 35 kt/ano. Estima-se que os benefícios líquidos anuais oscilariam entre 30 milhões de euros e 1 000 milhões de euros por ano. Além disso, a aplicação das MTD permitiria obter benefícios adicionais resultantes da redução das emissões de poeiras e odores.

3.1.3. Limiares de capacidade diferenciados para a criação simultânea de diferentes tipos de animais na mesma exploração («explorações mistas») (artigo 73.º, n.º 3, alínea b))

A análise prevista no artigo 73.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva Emissões Industriais no que respeita às explorações mistas tem semelhanças à referida no artigo 73.º, n.º 3, alínea a), relativamente aos limiares de capacidade diferenciados para a criação de diversas espécies de aves de capoeira, na medida em que as três principais abordagens identificadas para ponderar as emissões com vista a determinar os limiares são a CN, a FENE e a equivalência dos animais. Na sua análise, a Comissão constatou que vários Estados-Membros já regulamentam as explorações mistas através da aplicação de uma destas três abordagens. A Comissão calculou, a título indicativo, as reduções das emissões das explorações que a aplicação das MTD permitiria obter, avaliou os custos e benefícios da aplicação de uma regra para as explorações mistas ao abrigo do anexo I da Diretiva Emissões Industriais e estimou o número total de explorações que poderiam ser afetadas no território da UE. Os resultados indicam que a inclusão das explorações mistas na diretiva permitiria reduzir as emissões de amoníaco em aproximadamente 1 a 20 kt/ano. Além disso, o custo da conformidade seria significativamente compensado pelos benefícios da redução do amoníaco, bem como por outros benefícios ambientais passíveis de serem obtidos, nomeadamente a redução das emissões de metano e da libertação de poeiras e odores. Estima-se que os benefícios líquidos anuais oscilariam entre 5 e 540 milhões de euros por ano. Tais alterações poderiam afetar cerca de 600 a 1 800 explorações.

O método exato de cálculo dos limiares aplicáveis às explorações mistas foi igualmente examinado. É evidente que, para essa abordagem resultar, o método a utilizar concretamente na ponderação dos impactos ambientais da criação de suínos e de aves de capoeira teria de ser explicado ou mesmo incluído na própria legislação, a fim de assegurar a coerência dos cálculos efetuados a nível de cada Estado-Membro.

3.2. Emissões para a atmosfera resultantes da queima de combustíveis

3.2.1. Combustão de combustíveis em instalações com uma potência térmica nominal inferior a 50 MW (artigo 73.º, n.º 2, alínea a))

Dando continuidade ao trabalho realizado durante a revisão da IPPC, a Comissão compilou informações adicionais sobre o número, a capacidade, o consumo de combustível e as emissões das instalações de combustão com potências térmicas nominais entre 1 e 50 MW. Recorrendo a extrapolações para colmatar os défices de informação remanescentes, coligiu-se um conjunto de dados suficientemente completo para avaliar as opções de controlo possíveis, embora se reconheça que esses dados têm algumas limitações.

O conjunto de dados mostra que as referidas instalações de combustão funcionam em diversos setores e são utilizadas, por exemplo, para fins de aquecimento e de produção de eletricidade, bem como para gerar energia numa grande variedade de atividades industriais.

Confirmou-se que muitos Estados-Membros já regulamentam essas instalações em alguma medida e a análise da legislação aplicável nos Estados-Membros ajudou a identificar os casos em que a aplicação de limites mínimos de emissão a nível da UE permitiria obter maiores benefícios ambientais.

Procedeu-se a uma avaliação preliminar das seguintes opções de controlo para instalações de combustão com potências térmicas nominais entre 1 e 50 MW:

1. A sua regulamentação como se fossem uma nova atividade constante do anexo I da Diretiva Emissões Industriais, sujeita a limites de emissão para a atmosfera à escala da UE (foram avaliados dois níveis de exigência diferentes);
2. A sua regulamentação sem um regime de licenças completo, mas sujeitando-as a limites de emissão para a atmosfera à escala da UE.

Distinguiram-se três categorias em função da potência térmica nominal das instalações: 1 - 5 MW, 5 - 20 MW e 20 - 50 MW.

Estudou-se ainda uma outra opção baseada na utilização das normas aplicáveis aos produtos no caso das instalações novas, «prontas a utilizar», no grupo de menor capacidade, mas os seus impactos não puderam ser cabalmente avaliados.

A avaliação preliminar tomou em consideração quer os benefícios ambientais e para a saúde, quantificados monetariamente, quer os impactos económicos em termos dos custos de conformidade e administrativos. Ficou demonstrado que, em quase todos os cenários, os benefícios superam significativamente os custos, confirmando os ganhos potenciais da regulamentação destas instalações de combustão a nível da UE. Os custos administrativos – embora sejam, em regra, muito inferiores aos custos de conformidade reais – podem reduzir-se ainda mais optando por um regime sem requisitos de licenciamento completos, nomeadamente para as classes de menor capacidade, semelhante ao que a Diretiva Emissões Industriais já prevê para algumas instalações de menor dimensão.

3.2.2. *Instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou superior a 50 MW (artigo 30.º, n.º 9)*

A revisão de vários BREF através do intercâmbio de informações previsto no artigo 13.º, n.º 3, da Diretiva Emissões Industriais está atualmente em curso. Este processo conduzirá à formulação de conclusões MTD¹¹ que definam as melhores técnicas disponíveis e os valores de emissão a elas associados. Os tipos de instalações de combustão enumerados no artigo 30.º, n.º 9, serão abrangidos por uma das seguintes

¹¹ Entende-se por «conclusões MTD» um documento que contém as partes de um documento de referência MTD em que são expostas as conclusões a respeito das melhores técnicas disponíveis, a sua descrição, as informações necessárias para avaliar a sua aplicabilidade, os valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis, as medidas de monitorização associadas, os níveis de consumo associados e, se adequado, medidas relevantes de reabilitação do local.

conclusões MTD: Papel e pasta de papel, Refinarias de petróleo e de gás, Fabrico em larga escala de produtos químicos orgânicos e Grandes instalações de combustão.

A Diretiva Emissões Industriais reforçou significativamente o papel das conclusões MTD na definição das condições de licenciamento e, em especial, dos valores-limite de emissão. O artigo 15.º, n.º 3, exige que os valores associados às MTD sejam sistematicamente utilizados no estabelecimento dos valores-limite de emissão, enquanto o artigo 15.º, n.º 4, prevê a possibilidade de derrogar desta regra, ainda que apenas em casos específicos, justificados com base numa avaliação custo-benefício. Contudo, para tais derrogações serem concedidas às instalações de combustão, os valores-limite de emissão estabelecidos na licença não podem ser superiores aos valores-limite fixados no anexo V da Diretiva Emissões Industriais.

Esta diretiva esclareceu igualmente o papel desempenhado pelos valores-limite de emissão à escala da UE enquanto requisitos «mínimos». Tal como prevê o artigo 73.º, o estabelecimento desses valores-limite para determinadas categorias de instalações cria uma «rede de segurança» para impedir a concessão de derrogações excessivas em relação aos valores associados às MTD. No entanto, a Comissão considera importante proporcionar aos Estados-Membros a oportunidade de aplicarem integralmente as próximas conclusões MTD através de uma atualização das licenças, antes de concluir que essa rede de segurança é necessária para certas categorias de instalações. Quanto aos tipos de instalações de combustão mencionados no artigo 30.º, n.º 9, dado não existirem conclusões MTD, e muito menos informações sobre a sua aplicação, é impossível avaliar, nesta fase, as vantagens eventualmente resultantes da adoção de novos valores-limite de emissão à escala da UE ou da alteração dos existentes.

Uma vez adotadas as conclusões MTD relativas a essas instalações, a comunicação de informações sobre a sua aplicação pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 72.º, permitirá que a Comissão identifique a necessidade de disposições adicionais para uma rede de segurança mínima. A Comissão apresentará o respetivo relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho nos termos do artigo 73.º, n.º 1.

4. PRÓXIMAS ETAPAS

Ao ponderar as eventuais medidas a tomar com base nos resultados das análises, a Comissão teve devidamente em conta os custos e benefícios que delas resultariam. As ligações a outras iniciativas devem ser igualmente reconhecidas, nomeadamente:

- i) A proposta de reforma da política agrícola comum apresentada pela Comissão¹² prevê apoios às medidas de atenuação destinadas a limitar as emissões para a atmosfera originadas nos setores agrícola e florestal em atividades essenciais, como, por exemplo, a produção pecuária e a utilização de adubos;
- ii) A recente revisão do Protocolo de Gotemburgo à Convenção da UNECE sobre a poluição atmosférica transfronteiriça a longa distância, relativo à Redução da Acidificação, da Eutrofização e do Ozono Troposférico, inclui uma revisão dos valores-limite aplicáveis às emissões anuais de amoníaco para o ano 2020, bem

¹²

COM(2011) 627 final/2

como uma cláusula de revisão referente a futuras medidas para controlar as emissões de amoníaco provenientes do setor agrícola; e

- iii) A revisão pela Comissão da política de qualidade do ar, prevista para 2013, examinará a relação custo-benefício de várias outras opções de controlo para reduzir os impactos ambientais e para a saúde provocados pela poluição atmosférica, incluindo a que tem origem na agricultura e na combustão.

Consequentemente, a Comissão adotará as seguintes medidas a respeito dos resultados das análises visadas pelo presente relatório.

Ação 1 – Emissões provenientes do gado e limiares de capacidade para a exploração pecuária intensiva ao abrigo da Diretiva Emissões Industriais

Os resultados a que chegou a análise relativa ao controlo das emissões provenientes da criação intensiva de gado dão uma indicação clara dos benefícios da adoção de medidas para reduzir as emissões de amoníaco neste setor. Contudo, é evidente que as emissões do setor da produção de gado não podem ser isoladas das de outros tipos de exploração pecuária. Consequentemente, e reconhecendo que as maiores reduções das emissões se prendem com a gestão dos estrumes, a Comissão considera que um exame mais aprofundado das possibilidades de redução das emissões originadas pela utilização de estrume, em todos os tipos de explorações, poderá identificar os elementos que oferecem uma melhor relação custo-benefício no combate às emissões, prestando especial atenção aos potenciais custos de conformidade e administrativos para o setor agrícola e à necessidade de estes custos serem proporcionais aos potenciais benefícios. Esse estudo será realizado em 2013 e, para além de analisar as medidas a nível da UE, examinará a forma como cada um dos Estados-Membros poderá combater as emissões a nível nacional em conformidade com outras disposições legislativas da União, designadamente com a Diretiva Valores-limite Nacionais de Emissão¹³. Considerar-se-á que as informações sobre as técnicas de espalhamento de estrume e chorume contidas no documento de referência sobre as MTD relativas à criação intensiva de aves de capoeira e de suínos fazem parte deste trabalho, que incluirá igualmente os benefícios colaterais decorrentes da redução de outras emissões para além do amoníaco.

Paralelamente, as conclusões da análise efetuada pela Comissão indicam que, embora em termos das consequências ambientais possa ser benéfico variar os limiares de capacidade entre as diferentes espécies de aves de capoeira e as explorações mistas, com base nos respetivos impactos sobre o ambiente, o potencial de redução das emissões é muito limitado. Esta conclusão corrobora a análise inicialmente realizada pela Comissão no âmbito da Diretiva IPPC. No entanto, devido à recente adoção da Diretiva Emissões Industriais, uma nova alteração das descrições das atividades relevantes constantes do anexo I conduziria a um período de incerteza para os produtores, enquanto o resultado do processo legislativo ordinário estivesse a ser negociado. Por conseguinte, a Comissão considera que os limiares atualmente aplicáveis às explorações de aves de capoeira sujeitas à Diretiva Emissões Industriais devem permanecer inalterados.

¹³ Diretiva 2001/81/CE Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 outubro de 2001, relativa ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos (JO L 309 de 27.11.2001, p. 22)

Ação 2 – Queima de combustíveis em instalações com uma potência térmica nominal total inferior a 50 MW

A análise da Comissão confirmou que as emissões dos principais poluentes atmosféricos provenientes de instalações de combustão com uma potência térmica nominal inferior a 50 MW podem ser controladas e substancialmente reduzidas a nível da UE de uma forma que permita que os benefícios para o ambiente e a saúde compensem os custos de conformidade suportados pelos operadores. É necessário avaliar com prudência as possíveis abordagens regulamentares, a fim de evitar os custos administrativos excessivos que poderiam resultar da aplicação de um amplo regime de licenças às instalações de menor dimensão, assegurando simultaneamente que os potenciais benefícios colaterais são tidos em conta. Devido às grandes incertezas identificadas, é necessário estudar e comparar minuciosamente os impactos de várias opções, antes de se poderem extrair conclusões sólidas sobre os respetivos méritos.

Proceder-se-á, por isso, a uma avaliação aprofundada das opções mais promissoras para controlar as emissões das instalações de combustão com potências térmicas nominais entre 1 e 50 MW no contexto da revisão da política relativa à poluição atmosférica.

Ação 3 – Instalações de combustão com uma potência térmica nominal total igual ou superior a 50 MW

A Comissão considera que seria prematuro fixar ou alterar na Diretiva Emissões Industriais os valores-limite de emissão à escala da UE aplicáveis às grandes instalações de combustão mencionadas no artigo 30.º, n.º 9. Em primeiro lugar, prevê-se que a Comissão adote até finais de 2014 as conclusões MTD referentes a estas instalações. Seguidamente, os Estados-Membros disporão de quatro anos para reverem e, se necessário, atualizarem as licenças, a fim de assegurar que as MTD são corretamente aplicadas.

Caso os relatórios sobre a execução da Diretiva Emissões Industriais pelos Estados-Membros indiquem um recurso deficiente às MDT por parte das instalações em causa, a Comissão apresentará informações a este respeito no âmbito do seu relatório trienal ao Parlamento Europeu e ao Conselho, previsto no artigo 73.º, n.º 1, e poderá dar início ao estabelecimento ou à atualização dos requisitos mínimos à escala da UE.

5. CONCLUSÃO

As análises realizadas pela Comissão ao abrigo do artigo 73.º, n.º 2, alíneas a) e b), e n.º 3, identificaram potenciais benefícios ambientais suscetíveis de serem alcançados por meio da alteração da legislação atualmente em vigor na União ou do desenvolvimento de novos instrumentos, com vista a combater as emissões originadas pelas atividades agrícolas e de combustão.

No caso da exploração pecuária intensiva, a Comissão não tenciona propor, por enquanto, que o anexo I da Diretiva Emissões Industriais seja alterado no que respeita às atividades enumeradas no seu ponto 6.6 (criação intensiva de aves de capoeira e/ou de suínos) ou tendo em vista a inclusão das explorações de criação de

gado, visto que essas alterações produziriam benefícios ambientais relativamente limitados e poderiam impor custos significativos de administração e conformidade a um grande número de explorações. É, todavia, evidente que a utilização de estrume produz emissões importantes e que se devem fazer novos estudos para determinar se e de que modo as emissões de amoníaco poderão ser controladas a nível da UE, nomeadamente através de revisões da Diretiva Valores-limite Nacionais de Emissão, uma das quais deverá ficar concluída em 2013, no âmbito da revisão mais vasta da estratégia temática sobre a poluição atmosférica e da legislação a ela associada.

Relativamente à queima de combustíveis em instalações com uma potência térmica nominal inferior a 50 MW, ficou demonstrado que existem claras possibilidades de reduzir as emissões para a atmosfera de uma forma eficiente em termos de custos e, numa próxima fase, proceder-se-á a uma análise mais aprofundada das possíveis medidas regulamentares, no âmbito de uma avaliação do impacto destinada a apoiar a revisão da estratégia temática sobre a poluição atmosférica, atualmente em curso.

Quanto às grandes instalações de combustão enumeradas no artigo 30.º, n.º 9, da Diretiva Emissões Industriais, a Comissão considera que, nesta fase, é desnecessário fixar novos valores-limite de emissão à escala da UE, ou alterar os existentes, uma vez que as conclusões MTD pertinentes continuarão a ser publicadas e integradas nas licenças de exploração das instalações, à medida que as licenças forem progressivamente atualizadas.