



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, xxx
COM (2003) yyy final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Hacia la producción sostenible

**Avances en la aplicación de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención
y al control integrados de la contaminación**

ÍNDICE

Propósito de la Comunicación.....	4
1. Introducción.....	6
2. Avances en la aplicación de la Directiva	7
2.1. Estados miembros	8
2.1.1. Incorporación al Derecho nacional (comunicación y conformidad).....	8
2.1.2. Aplicación.....	9
2.1.3. Primer informe sobre valores límite representativos	10
2.2. Países candidatos.....	11
2.2.1. Incorporación al Derecho nacional.....	12
2.2.2. Aplicación.....	12
3. Impactos socioeconómicos	13
4. Producción sostenible en el contexto mundial.....	14
5. Principales problemas de interpretación.....	15
5.1. Aplicación de las mejores técnicas disponibles en 2007	15
5.2. Definición de “mejores técnicas disponibles”	16
5.3. Determinación de la capacidad de producción.....	17
5.4. Prescripciones obligatorias generales y planes nacionales de intercambio de los derechos de emisión.....	17
6. El “proceso de Sevilla”.....	18
6.1. Organización del sistema	19
6.2. Balance hasta la fecha.....	19
6.3. Próximas actividades.....	20
7. Desarrollo futuro de la Directiva	21
7.1. Convención de Aarhus.....	22
7.2. Intercambio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero	22
7.3. Actividades contempladas.....	24
7.3.1. Modificación de umbrales.....	24
7.3.2. El sector de la gestión de residuos	24
7.3.3. Actividades adicionales.....	25
8. Valores límite de emisión comunitarios	25

9.	Inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER).....	26
9.1.	Medidas adoptadas.....	27
9.2.	Próximas actividades.....	27
10.	Relación con otras directivas e instrumentos.....	28
10.1.	Instrumentos tradicionales de la política de medio ambiente.....	28
10.1.1.	Directiva sobre evaluación del impacto ambiental.....	28
10.1.2.	Directivas sobre grandes instalaciones de combustión, incineración de residuos y disolventes.....	28
10.1.3.	Directiva Seveso II.....	29
10.1.4.	Directiva sobre vertido de residuos.....	29
10.1.5.	Directiva marco sobre política de aguas.....	30
10.1.6.	Política en materia de sustancias químicas.....	30
10.1.7.	Directiva sobre techos nacionales de emisión.....	31
10.1.8.	Directivas sobre calidad del aire.....	31
10.1.9.	Recomendación sobre inspecciones.....	32
10.2.	Instrumentos de política de medio ambiente de tipo no tradicional y basados en el mercado.....	32
10.2.1.	Sistemas de gestión medioambiental - EMAS.....	33
10.2.2.	Acuerdos en materia de medio ambiente.....	33
10.2.3.	Comercio de derechos de emisiones.....	34
10.2.4.	Impuestos, cargas y subvenciones relativos al medio ambiente.....	35
10.2.5.	Responsabilidad ambiental.....	35
10.2.6.	Plan de actuación en materia de tecnología medioambiental.....	36
10.3.	La Política agrícola común.....	36
10.4.	Sexto Programa Marco de IDT.....	37
11.	Conclusión.....	37
	ANEXO 1.....	40
	ANEXO 2.....	41

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO,
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y
AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Hacia la producción sostenible

**Avances en la aplicación de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa
a la prevención y al control integrados de la contaminación**

PROPÓSITO DE LA COMUNICACIÓN

La presente Comunicación trata sobre la prevención y el control integrados de la contaminación. Para fomentar la aplicación efectiva de la Directiva 96/61/CE del Consejo sobre la prevención y el control integrados de la contaminación, la Comisión informa sobre los avances realizados hasta la fecha por los Estados miembros y los países candidatos. El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, adoptado en julio de 2002, confirma que la aplicación y el cumplimiento más efectivos de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente constituye una prioridad.

La Comisión desea transmitir un mensaje inequívoco a los Estados miembros y los países candidatos: el elevado nivel de protección del medio ambiente que constituye el objetivo primordial de la Directiva sólo podrá alcanzarse si las autoridades responsables de su aplicación realizan los esfuerzos necesarios para lograr una puesta en práctica correcta e inician una interacción constructiva con los titulares de instalaciones y demás partes interesadas. Buena parte de los Estados miembros tienen que acelerar sus avances hacia la consecución de ese objetivo, mientras que la mayoría de los países candidatos habrán de intensificar sus esfuerzos, conforme a lo acordado en las negociaciones de adhesión. El plazo definitivo para que las instalaciones existentes apliquen las mejores técnicas disponibles y cumplan los demás requisitos se cumplirá en octubre de 2007.

Conforme a la Directiva, la adopción de la mayor parte de las decisiones obligatorias sobre las normas medioambientales compete a las autoridades de los Estados miembros, en aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, si resultara evidente que sus esfuerzos para aplicar la Directiva son insuficientes, podría ser necesario contemplar un mayor nivel de armonización para garantizar una coherencia razonable entre las autorizaciones concedidas por autoridades diferentes u otras alternativas para lograr los objetivos de la Directiva.

La Comisión desea poner en marcha una amplia consulta a escala europea acerca de la situación actual y de los posibles avances en las áreas de política ambiental que se ocupan de los impactos sobre el medio ambiente de las fuentes industriales de gran envergadura. La Comisión desea recabar los puntos de vista de todas las partes interesadas, motivo por el cual las anima a desempeñar un papel activo en el debate tanto de los problemas que plantea la aplicación de la Directiva, como de la evolución futura. A ese efecto, en la presente Comunicación se formulan siete preguntas clave. Asimismo, se ha creado un sitio web reservado a la consulta¹. La UE debe realizar un esfuerzo constante para lograr una combinación óptima de instrumentos de política ambiental, comprobar su total coherencia y explorar las posibilidades de adoptar nuevos planteamientos que ofrezcan a las empresas incentivos para mejorar su funcionamiento desde el punto de vista ambiental.

La Directiva representa para la UE un instrumento básico de fomento de los modelos de producción sostenibles. En las industrias afectadas, es posible obtener una competitividad más elevada al tiempo que se mantiene un nivel superior de protección del medio ambiente. Además de los mecanismos de política ambiental, la UE también cuenta con diversos instrumentos centrados en los

¹

http://www.europa.eu.int/comm/environment/ippc/ippc_consultation.htm

pilares económico y social de la sostenibilidad.

La Directiva se cuenta por lo tanto entre las contribuciones de la UE al proceso global iniciado en la cumbre mundial sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo, donde se decidió la creación de un marco de programas sobre el consumo y la producción sostenibles de diez años de duración. La UE debería desempeñar un papel activo en este proceso, promoviendo un intercambio europeo de información sobre las mejores técnicas disponibles, al objeto de que los países no europeos también puedan beneficiarse de los resultados de tan ambiciosa tarea.

1. INTRODUCCIÓN

En 1996 el Consejo adoptó la Directiva 96/61/CE², la cual tiene por objeto la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de una amplia gama de actividades industriales y agrícolas³ y el mantenimiento de un elevado nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

La prevención y el control integrados de la contaminación se producen en el marco de un sistema de concesión de permisos para la explotación de instalaciones. De conformidad con el principio de subsidiariedad, la aplicación de la Directiva es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. El papel de la Comisión consiste en facilitar el intercambio de información dentro de la UE. La mayor parte de los Estados miembros han decidido delegar en sus autoridades regionales o locales las obligaciones que impone la Directiva. La Directiva se basa en el principio de que los titulares de las instalaciones y las autoridades reguladoras deberán considerar cada instalación y sus repercusiones sobre el medio ambiente de manera integrada, antes de tomar decisiones sobre cualquier medida rentable que sea necesaria para lograr un elevado nivel de protección del medio ambiente.

Desde octubre de 1999 la Directiva se aplica tanto a las instalaciones nuevas, como a las instalaciones existentes cuyos titulares pretenden efectuar cambios que pueden tener efectos perjudiciales significativos para la salud humana o el medio ambiente. Los Estados miembros disponen de un período de transición que finaliza en octubre de 2007 para cerciorarse de que las demás instalaciones existentes se ajustan por completo a la Directiva.

El sistema de permisos tiene como meta garantizar que los titulares de las instalaciones adopten medidas de prevención de la contaminación, en especial mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles, que no se produzca ninguna contaminación importante, que los residuos inevitables se recuperen o se eliminen de manera segura, que se utilice la energía de manera eficaz, que se tomen medidas para prevenir los accidentes y limitar sus consecuencias y que el lugar de la explotación vuelva a quedar en un estado satisfactorio tras el cese de las actividades. Este enfoque holístico e integrado permite garantizar que se tomarán en consideración todos los múltiples aspectos medioambientales que pueden ser pertinentes para una instalación y se establecerán las prioridades adecuadas, teniendo en cuenta los costes y las ventajas de las diversas opciones. En términos concretos, lo anterior significa que la Directiva aborda, entre otras, las siguientes cuestiones relacionadas con el medio ambiente:

- la acidificación provocada por las emisiones a la atmósfera
- la eutrofización del suelo y el agua provocada por las emisiones a la atmósfera o a las aguas

² DO L 257 de 10/10/1996, pp. 26-40.

³ Instalaciones de combustión, producción y transformación de metales, industrias minerales, industria química, gestión de residuos, fabricación de pasta de papel, tratamiento previo de textiles, curtido de cueros, mataderos y transformación de productos alimenticios, eliminación o aprovechamiento de subproductos animales, cría de aves de corral o de cerdos, tratamiento de superficie con utilización de disolventes orgánicos, fabricación de carbono o electrografito (véase el anexo I de la Directiva).

- el agotamiento del oxígeno del agua
- el recalentamiento del globo terráqueo
- el agotamiento del ozono estratosférico
- las emisiones de partículas a la atmósfera (entre otras, micropartículas y partículas de metales)
- la formación fotoquímica de ozono
- la liberación en el agua o el suelo de agentes contaminantes persistentes, bioacumulativos y tóxicos
- la generación de residuos peligrosos y no peligrosos
- ruidos y olores
- el consumo de materias primas y agua.

Ante esta impresionante lista de problemas ambientales, hay que concluir que la aplicación de la Directiva representa un desafío formidable para todas las instalaciones afectadas y para la sociedad en su conjunto. Además, constituye un elemento fundamental de varias estrategias temáticas desarrolladas dentro del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente⁴.

2. AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

La aplicación de la Directiva en la UE todavía se encuentra en su fase inicial. El número de instalaciones nuevas es relativamente escaso. Además, solamente se ha producido un número limitado de cambios en instalaciones existentes que las autoridades hayan considerado esenciales y hayan requerido la actualización de los permisos. Por consiguiente, aún es demasiado pronto para realizar proyecciones acerca de los resultados ecológicos de la Directiva. En los países candidatos la aplicación efectiva se encuentra en sus primeras fases o aún está por comenzar.

Habida cuenta de las numerosas cuestiones de gran complejidad que plantea la aplicación de la Directiva, es necesario disponer de estructuras de ámbito europeo que hagan posible el intercambio de buenas prácticas. Un ejemplo destacable de tales estructuras lo constituye la red IMPEL⁵. Además, como consecuencia del papel fundamental que desempeña el concepto de las “mejores técnicas disponibles” y de la ausencia de normas absolutas en el marco de la Directiva, la existencia de una estructura funcional de intercambio de datos sobre las mejores técnicas disponibles y sobre vigilancia es crucial para garantizar una “armonización blanda” de las normas medioambientales aplicadas en Europa. En el anexo 1 se enumeran las estructuras de intercambio de información ya existentes.

⁴ DO L 242 de 10/9/2002, pp. 1-15.

⁵ Red informal de las autoridades de los Estados miembros responsables de la aplicación de la legislación ambiental de la UE.

2.1. Estados miembros

Varios Estados miembros han experimentado retrasos en la adopción de la legislación nacional necesaria para la aplicación de la Directiva. A pesar de ello, la Comisión dispone de elementos que indican que, por lo que respecta a las nuevas instalaciones y a las instalaciones ampliadas o modificadas, la puesta en práctica de la Directiva es, hasta la fecha, ampliamente satisfactoria. Sin embargo, muchos Estados miembros experimentan retrasos en el calendario de aplicación a todas las instalaciones existentes, debido en particular a que es extremadamente conveniente que los titulares de las instalaciones dispongan de tiempo suficiente para cumplir todas las condiciones establecidas en los permisos.

Antes de septiembre de 2003, los Estados miembros deberán responder a un cuestionario⁶ pormenorizado sobre la aplicación de la Directiva, gracias al cual se podrá hacer una evaluación más completa de su grado de cumplimiento de la misma.

2.1.1. Incorporación al Derecho nacional (comunicación y conformidad)

Muy pocos Estados miembros consiguieron respetar el plazo para incorporar la Directiva a la legislación nacional, cuya expiración se produjo el 30 de octubre de 1999. En abril de 2003, un Estado Miembro (Luxemburgo) todavía no había adoptado una legislación nacional completa. En marzo de 2002, el Tribunal de Justicia dictó sentencia contra Grecia, España y el Reino Unido (a causa de Irlanda del Norte). Aún está pendiente una causa contra Luxemburgo. España y Bélgica acabaron la transposición para la totalidad del territorio nacional en 2002, mientras que el Reino Unido y Grecia lo hicieron en marzo de 2003.

Por otra parte, Irlanda aplica una legislación provisional, como consecuencia del retraso surgido en la transposición de la Directiva, e Italia sólo ha adoptado legislación relativa a las instalaciones existentes, si bien la aplica de manera provisional a las nuevas instalaciones.

La Comisión ha comprobado la conformidad con las disposiciones de la Directiva en el caso de las legislaciones nacionales de Finlandia, Suecia, Austria, Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido, Francia y Alemania. Esta tarea todavía está pendiente de finalización por lo que respecta a Portugal, Bélgica y España.

La Comisión ha señalado importantes insuficiencias, confirmadas o supuestas, en la legislación aprobada por todos los países investigados, a excepción del Reino Unido. Entre las insuficiencias más comunes o importantes cabe mencionar las siguientes:

- no se define el concepto de “mejores técnicas disponibles”, con la consiguiente incertidumbre jurídica a la hora de fundamentar las condiciones de los permisos;
- al no prohibirse la prescripción de tecnologías en los permisos, puede quedar seriamente restringido el potencial de flexibilidad e innovación del titular;

⁶ 1999/391/CE: Decisión de la Comisión, de 31 de mayo de 1999, sobre el cuestionario referente a la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, DO L 148 de 15/6/1999, pp. 39-43.

- no se exige que la autoridad tenga en cuenta las características técnicas de la instalación, su situación geográfica y las condiciones ambientales locales, a la hora de determinar las condiciones que figurarán en la decisión por la que se concede el permiso;
- los requisitos en cuanto a la información contenida en las solicitudes de permiso son insuficientes y no se impone al titular la obligación de presentar un resumen de la solicitud que resulte comprensible para el profano en la materia;
- los requisitos en cuanto al contenido de la decisión por la que se concede el permiso son insuficientes, por ejemplo por lo que se refiere a las medidas para garantizar el cumplimiento de la obligación de que el lugar de la explotación vuelva a quedar en un estado satisfactorio tras el cese definitivo de las actividades;
- los requisitos en materia de vigilancia y elaboración de informes sobre control de los residuos resultan inadecuados;
- la lista de actividades cubiertas está incompleta;
- no se toma ninguna disposición que garantice el cumplimiento de la Directiva en las instalaciones existentes a más tardar en octubre de 2007 ni la revisión periódica posterior de los permisos.

La Comisión todavía no ha iniciado acciones ante el Tribunal de Justicia por las deficiencias constatadas en las legislaciones de los Estados miembros. Hasta la fecha, Finlandia ha aceptado todas las objeciones formuladas por la Comisión, modificando su legislación en consecuencia, mientras que Austria y Suecia han aceptado la mayor parte de las observaciones. Las conversaciones con los demás países se encuentran en una fase menos avanzada.

2.1.2. *Aplicación*

Un estudio encargado por la Comisión, en el que se analizaba el cumplimiento de los requisitos de la Directiva en 49 permisos concedidos en 11 Estados miembros⁷ durante el período 2000-2001, puso de manifiesto que la situación era en buena medida satisfactoria. El estudio abarcaba aspectos como el grado de exhaustividad de las solicitudes, la coordinación entre autoridades, los requisitos de vigilancia, los períodos de revisión y la consulta del público.

Sin embargo, la Directiva contiene ambigüedades que dificultan su aplicación, superables en los casos en los que los Estados miembros han adoptado disposiciones más específicas. Entre las dificultades constatadas cabe mencionar las siguientes:

- ¿Cómo deben interpretarse los valores umbral que figuran en la lista de actividades para determinar si las disposiciones de la Directiva han de aplicarse a una instalación?

⁷ Austria, Grecia, Italia y Portugal quedaron excluidos, ya que en estos países no se había concedido permiso alguno en virtud de la Directiva.

- ¿De qué modo han de establecerse los límites de una instalación, habida cuenta de que en su definición se incluyen todas las actividades directamente relacionadas que guarden un vínculo de carácter técnico?
- ¿Cuándo debe considerarse que una modificación es “sustancial” (y exige, por lo tanto, la actualización del permiso correspondiente)?
- ¿Cómo se deben derivar los valores límites de emisión a partir de los niveles de las mejores técnicas disponibles, a menudo expresados en los documentos técnicos de referencia (véase el apartado 6) como intervalos de valores (por ejemplo 10-100 mg/m³)? Esta cuestión se complica por el hecho de que la Directiva no armoniza las modalidades de expresión y aplicación de los valores límite de emisión en los Estados miembros.
- ¿Qué se quiere decir al afirmar que el lugar de la explotación debe “volver a quedar en un estado satisfactorio” y cómo debe aplicarse este principio en el contexto de los permisos?
- ¿Cómo deben formularse las condiciones de los permisos relativas a aspectos tales como los accidentes, la minimización de los residuos y el rendimiento energético?
- ¿De qué modo y con qué frecuencia deben realizarse las inspecciones? ¿Qué tipo de información debe incluirse en los informes de control?
- ¿Cuándo se debe interponer una acción judicial contra las empresas que superen los valores límite que se les haya impuesto y qué otras medidas coercitivas resultan eficaces?

Pregunta 1a: ¿Es precisa una actuación adicional a nivel de la UE para resolver los problemas que plantea la aplicación de la Directiva o debe ser cada uno de los Estados miembros actuales y futuros quien los resuelva?

Pregunta 1b: En caso afirmativo, ¿qué tipo de actuación sería la adecuada?

2.1.3. Primer informe sobre valores límite representativos

La Directiva obliga a los Estados miembros a comunicar cada tres años los valores límite representativos de los permisos concedidos para instalaciones nuevas y ya existentes. Estos informes proporcionan una indicación de la manera en que se aplica la Directiva en distintos países. La primera presentación de informes se produjo en 2001, Para facilitar el trabajo de los Estados miembros, la Comisión elaboró un cuestionario que recogía una selección de actividades y agentes contaminantes. Luxemburgo no presentó informe alguno. El informe belga solamente hacía referencia a una parte del territorio y en su redacción no se utilizó el cuestionario, motivo por el cual la Comisión se vio en la imposibilidad de tratar y analizar los datos. El Reino Unido solamente utilizó el cuestionario para parte de su informe.

Este ejercicio tiene por objeto la recopilación de datos comparables para verificar la convergencia prevista de los valores límite aplicados en la Unión. Sin embargo, como los primeros informes pusieron claramente de manifiesto, resulta imposible alcanzar este objetivo en la mayoría de los casos. Ello no se debe a que los Estados

miembros no hayan realizado un esfuerzo real, sino al hecho de que todos utilicen maneras muy diferentes de expresar los límites en los permisos que otorgan, a lo cual están completamente autorizados ya que la Directiva no requiere la armonización de estas prácticas diversas.

En estas circunstancias, la utilidad de los informes sobre valores límite se ve reducida. Existiría la posibilidad de hacer un seguimiento de determinadas tendencias registradas en los Estados miembros y utilizar algunos datos como base para futuras propuestas de valores límite a escala comunitaria (véase el apartado 8). Sin embargo, la Comisión no desea imponer sobre los Estados miembros una carga desproporcionada en relación con el valor del ejercicio, motivo por el cual tratará de mejorar su adaptación a los posibles beneficios.⁸

2.2. Países candidatos

Ante la perspectiva de integración en la Unión en mayo de 2004, diez de los países candidatos a la adhesión han convertido el desarrollo de programas de aplicación viables en una tarea crucial. Entre los elementos especialmente importantes de dichos programas cabe citar la formación del personal en las autoridades competentes y el aumento de la sensibilización en las instalaciones afectadas.

El nuevo sistema de permisos suele entrañar para las autoridades competentes la introducción de cambios radicales en comparación con el sistema anterior, pues se ven en la necesidad de acostumbrarse a un enfoque integrado en el que se tienen simultáneamente en cuenta todos los aspectos relativos al medio ambiente, así como los problemas específicos que plantea cada instalación. Además, se ven obligadas a establecer un diálogo constructivo con los titulares y “negociar” las condiciones del permiso. Para ello, es preciso un conocimiento completo de los procesos industriales y de las mejores técnicas disponibles. Sin embargo, estos cambios no afectan exclusivamente a los países candidatos; ya que también se producen en varios de los Estados miembros actuales.

Diversos países candidatos han aumentado sus conocimientos técnicos mediante proyectos globales de hermanamiento con Estados miembros, fruto de la cooperación bilateral o del programa PHARE de la UE.

Algunos países candidatos han solicitado períodos de transición para la aplicación de la Directiva a las instalaciones nuevas y/o existentes. En las negociaciones, la Comisión y el Consejo insistieron en que las instalaciones nuevas (es decir, aquellas que entrasen en funcionamiento en 2000 o después de ese año) debían ajustarse a la Directiva en el momento de la adhesión.

Sin embargo, en el caso de algunos países se han aceptado períodos de transición que afectan hasta al 20% de las instalaciones. Aunque para las instalaciones afectadas la adaptación constituye un desafío importante, estas no generan ningún efecto (ambiental o comercial) transfronterizo grave. Dichas instalaciones deberán recibir un permiso antes de que finalice octubre de 2007, pero no estarán obligadas a cumplir los valores límite de emisión basados en las mejores técnicas disponibles

⁸ El aumento de la utilidad de datos comunicados también es uno de los objetivos de la revisión que la Comisión está haciendo de todo el sistema de información acerca de la aplicación de la legislación de la UE en materia de medio ambiente.

hasta 2008-2012 (dependiendo del período de transición acordado en cada caso). Los países a los que se ha concedido períodos de transición son Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y Letonia. Rumanía y Bulgaria también los han solicitado.

2.2.1. *Incorporación al Derecho nacional*

En febrero de 2003 ocho de los trece países candidatos ya habían realizado una incorporación completa de la Directiva al Derecho nacional. En tres de los países candidatos a la adhesión (Chipre, Eslovaquia y Eslovenia) dicha incorporación aún está pendiente. Los países candidatos han optado en su mayoría por un sistema de permisos integrados (las excepciones son Chipre y Malta). Para más detalles sobre cada país, puede consultarse la dirección http://europa.eu.int/comm/environment/ipcc/ipcc_cc.htm.

2.2.2. *Aplicación*

Hasta la fecha, sólo se ha concedido un número limitado de permisos en algunos países candidatos con carácter experimental.

Durante la primavera y el verano de 2002, la Comisión y el Consejo llevaron a cabo evaluaciones *inter pares* de la capacidad administrativa con que cuenta cada uno de los diez países candidatos a la adhesión para aplicar la Directiva. Se constató que los países candidatos aún deben consolidar más sus administraciones, especialmente a nivel regional y local. Todavía es necesaria la formación del personal en la concesión de permisos integrados y, en diversos casos, puede ser preciso un aumento de las plantillas.

A la luz de los resultados obtenidos, se llegó a la conclusión de que algunos países candidatos deberán hacer frente a problemas significativos para aplicar la Directiva a todas las instalaciones nuevas en el momento de la adhesión. Las evaluaciones también permitieron formular recomendaciones en cuanto a las medidas para paliar los problemas detectados. La Comisión hace un seguimiento de los avances al respecto, debate con los países candidatos las posibles deficiencias y comunica periódicamente al Consejo sus conclusiones.

Por otra parte, existen indicios de que un importante porcentaje de los titulares afectados en estos países se encuentra relativamente bien informado acerca de sus obligaciones futuras.

3. IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS

La aplicación de la Directiva podría tener considerables impactos socioeconómicos. Del estudio efectuado por la Comisión sobre el impacto de las mejores técnicas disponibles en la competitividad de determinadas instalaciones⁹, se desprende, entre otras constataciones, que:

- no hay pruebas de que las empresas que aplican las mejores técnicas disponibles para alcanzar unos elevados niveles medioambientales dejen de ser competitivas a nivel nacional o internacional;
- muchas instalaciones logran utilizar su buen funcionamiento medioambiental como ventaja competitiva;
- sin embargo, no se llega a la conclusión de que la aplicación precoz de las mejores técnicas disponibles en otras empresas de los sectores estudiados pudiera tener un impacto negativo mínimo o nulo en la competitividad de estas instalaciones.

Una de las principales conclusiones del estudio, y de un seminario de partes interesadas celebrado en mayo de 2002¹⁰, es que los ciclos de inversión constituyen un factor clave que las autoridades competentes deben tener en cuenta. Es evidente que un momento ideal para efectuar inversiones medioambientales es cuando se procede a una renovación ya programada de la maquinaria de la instalación. Sin embargo, las industrias con ciclos relativamente largos de inversión disponen de menos flexibilidad para combinar ambos tipos de inversiones que las industrias con ciclos más cortos. Por consiguiente, las autoridades deberían estudiar la planificación de las inversiones junto con los titulares y equilibrar las posibles desventajas económicas o financieras a la luz de las necesidades del medio ambiente, teniendo en cuenta que el funcionamiento de las instalaciones debe ajustarse por completo a las disposiciones de la Directiva a más tardar el 30 de octubre de 2007 (véanse asimismo los apartados 5.1 y 5.2).

El estudio también puso de manifiesto que la aplicación de las mejores técnicas disponibles se ve facilitada por una serie de factores profesionales (formación, innovación y gestión, entre otros) característicos de las instalaciones que logran buenos resultados.

Puede haber casos concretos en los que los titulares carecen de los medios necesarios para transformar sus instalaciones mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles. Este problema podría plantearse en particular en las regiones cuyo desarrollo esté más atrasado o que se encuentren en una situación de declive industrial. Cuando los titulares de las instalaciones no consigan cumplir los requisitos medioambientales de la Directiva, habría que animar a los Estados miembros a que

⁹ *The Impact of Best Available Techniques (BAT) on the Competitiveness of European Industry* (estudios de casos en los sectores del cemento, los metales no ferrosos y las industrias de la pasta y el papel), David Hitchens et al., Instituto de Prospectiva Tecnológica, noviembre de 2001. Disponible en Internet: <http://www.jrc.es/pages/f-publications.html>

¹⁰ Las consecuencias económicas de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/index_home/ippc/bat_conference.htm

promuevan activamente una reconversión industrial, beneficiosa tanto para el medio ambiente como para la economía, recurriendo a ese fin en determinadas zonas de la Unión a los fondos estructurales.¹¹

La Directiva se aplica principalmente a las instalaciones industriales y agrícolas de gran envergadura. Sin embargo, y a pesar de que la Comisión no dispone de cifras exactas al respecto, es evidente que las pequeñas y medianas empresas (PYME) constituyen una parte significativa del total de instalaciones cubiertas por la Directiva en Europa. Conseguir que las PYME se ajusten a la legislación ambiental es un reto importante¹², motivo por el cual los Estados miembros pueden verse en la necesidad de prestar una ayuda especial a los titulares de instalaciones que carecen de los recursos suficientes para hacer frente a las cargas administrativas y a los desafíos ambientales. Lógicamente, cualquier ayuda que se preste habrá de ser compatible con las normas de competencia (véase asimismo el apartado 10.2.4).

Pregunta 2: ¿¿Qué medidas de apoyo deberían adoptarse a escala comunitaria, nacional, regional o local para facilitar el cumplimiento de la Directiva por parte de las instalaciones y, en especial, de las PYME?

4. PRODUCCIÓN SOSTENIBLE EN EL CONTEXTO MUNDIAL

Cuando se elaboró la Directiva, los legisladores esperaban que la creación y el intercambio de información a nivel de la UE acerca de las mejores técnicas disponibles fomentaría la difusión internacional de las técnicas de prevención y control de la contaminación utilizadas en la Unión.¹³ La Comisión también ha notado que el interés que suscitan fuera de la UE los documentos técnicos de referencia publicados en Internet ya es muy alto.

Es de vital importancia que la UE siga actuando en pro de la adopción de unas elevadas normas medioambientales en las industrias establecidas en otras partes del mundo, ya que muchos de los problemas ambientales son de alcance mundial o regional y la mayor parte las industrias afectadas por la Directiva están expuestas a una competencia feroz por parte de los centros de producción extracomunitarios. En algunos sectores podría registrarse un cierto nivel de “dumping ecológico” y cualquier tendencia en ese sentido debe ser corregida al objeto de alcanzar un desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social.

En la cumbre mundial sobre desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, los países participantes aprobaron la propuesta de la UE relativa a la creación de un marco de programas

¹¹ Tal es el caso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, destinado a contribuir en la corrección de los principales desequilibrios regionales existentes en la Comunidad, mediante la participación tanto en el desarrollo y la adaptación estructural de las regiones cuyo desarrollo está más atrasado, como en la reconversión de las regiones industriales en declive.

¹² Según el estudio sobre responsabilidad social y ambiental de las PYME realizado por el Observatorio de las PYME europeas en 2002, disponible en Internet (http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/analysis/observatory.htm), la mayoría de las PYME se encuentran en una situación de “conformidad vulnerable” por lo que respecta a la legislación y la normativa vigentes, en el sentido de que no poseen un conocimiento suficiente de ambas para garantizar su cumplimiento en todo momento (p. 35).

¹³ Esta aspiración quedó recogida en uno de los considerandos de la Directiva.

sobre el consumo y la producción sostenibles de diez años de duración.. Los países industrializados se comprometieron a tomar la iniciativa en este esfuerzo mundial para modificar los modelos insostenibles actuales y a ayudar a los países en vías de desarrollo a establecer políticas e instrumentos con ese fin. La Directiva y la difusión de las mejores técnicas disponibles podrían tener un papel que desempeñar en este contexto.

Pregunta 3: En el ámbito internacional, ¿qué papel pueden desempeñar para promover la producción sostenible tanto la Directiva como el intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles que en ella se establece?

Para aumentar el reconocimiento internacional de la política que desarrolla la UE al objeto de combatir la contaminación procedente de las principales fuentes industriales —y, en especial, de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación y del intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles— y obtener información sobre las políticas aplicadas fuera de Europa, la Comisión y la Presidencia española organizaron una conferencia internacional para responsables políticos de los Ministerios de medio ambiente y los organismos de protección ambiental, que se celebró en Sevilla en abril de 2002.¹⁴ En el anexo 2 se incluye un breve resumen de la información presentada en la conferencia por los representantes de EE.UU., Canadá, Japón, China y la India.

5. PRINCIPALES PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN

La aplicación de la Directiva en los Estados miembros y los países candidatos ha puesto de manifiesto una serie de ambigüedades. A continuación se señalan algunos de los diversos aspectos jurídicos recurrentes que deben ser objeto de una interpretación uniforme en la UE y en los países candidatos.

5.1. Aplicación de las mejores técnicas disponibles en 2007

La Directiva establece que el 30 de octubre de 2007 el funcionamiento de las instalaciones existentes deberá ajustarse a los requisitos de la Directiva. Se trata de una obligación claramente expresada. Por consiguiente, no basta con limitarse a conceder un permiso antes del 30 de octubre de 2007 y otorgar a las instalaciones un plazo adicional para que se ajusten plenamente a la Directiva. Entre las obligaciones fundamentales de los titulares de las instalaciones destaca de manera singular la de tomar todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles.

Cuando concedan los permisos, las autoridades competentes habrá de establecer condiciones basadas en las mejores técnicas disponibles teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación de que se trate, su situación geográfica y las condiciones ambientales locales. Tanto la noción de “mejores técnicas disponibles” como los documentos de referencia sobre mejores técnicas disponibles son de naturaleza dinámica y suficientemente flexible para hacer posible que el titular y las autoridades tengan en cuenta las limitaciones que se derivan de las características

¹⁴ Las actas de la conferencia pueden consultarse en Internet: <http://eippcb.jrc.es/pages/doc/PCIPsevilla/mainpage.htm>

básicas del proceso de producción o de la estructura de instalación y sean sensibles a consideraciones de eficacia económica (véase también el apartado 5.2).

Para lograr un cumplimiento completo de la Directiva respetando el plazo de 30 de octubre de 2007¹⁵, tanto los titulares de las instalaciones como las autoridades competentes han de tener en cuenta el tiempo necesario para modernizar las instalaciones existentes y tomar medidas apropiadas con suficiente antelación.

5.2. Definición de “mejores técnicas disponibles”

Con el paso de los años se han venido utilizando distintas definiciones de este concepto, tanto en el marco de la legislación de la UE como en otros contextos (convenios internacionales, etc.) La Directiva incorpora una definición completa, complementada con 12 consideraciones específicas recogidas en un anexo, y prevé la determinación de las mejores técnicas disponibles no solamente en un sentido general (es decir, conforme a los objetivos del “proceso de Sevilla”, del que se habla más adelante), sino también en casos específicos.

Lo anterior significa que las mejores técnicas disponibles pueden variar de hecho de una instalación a otra, porque es obvio que los costes y los beneficios también pueden hacerlo. El hecho de que los costes y los beneficios entren en la definición de las mejores técnicas disponibles también implica que dichas técnicas son inevitablemente el resultado de un equilibrio entre diversas repercusiones para el medio ambiente y los costes que estas entrañan. Por lo tanto, existe la posibilidad de que haya técnicas que superen a las mejores técnicas disponibles, ya sea desde el punto de vista del rendimiento ambiental global o en relación con un aspecto particular del medio ambiente.

Según la definición del concepto, las técnicas han de desarrollarse a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector correspondiente. Las pruebas para corroborar el carácter de mejor técnica disponible pueden proceder de una o varias instalaciones que la apliquen en algún lugar del mundo. En casos excepcionales, los proyectos experimentales también pueden proporcionar una base suficiente.

Se espera que las medidas integradas en los procesos tengan, por lo general, un impacto positivo o más o menos neutro en la rentabilidad de las empresas. Por otra parte, las medidas al término de los procesos tienen a menudo un impacto negativo a corto plazo sobre la rentabilidad. Inevitablemente, algunas de las mejores técnicas disponibles no serán amortizables, pero la aplicación del principio “el que contamina paga” hace que sus beneficios para la sociedad superen los costes asumidos por el titular.

La determinación de las mejores técnicas disponibles implica una evaluación de los costes netos estimados para su aplicación, en relación con los beneficios ambientales logrados a través de su puesta en práctica. Una segunda prueba económica consiste en establecer si es posible introducir en el sector pertinente la técnica de que se trate en condiciones de viabilidad económica. Para que sea admisible, la aplicación de esta

¹⁵ La única excepción la constituirán las instalaciones de los países candidatos a las que se haya concedido un período de transición adicional más allá de 2007.

prueba debe hacerse a nivel sectorial¹⁶ europeo, en lugar de circunscribirla a instalaciones concretas. Si las técnicas se consideran demasiado costosas para el sector en su conjunto, entonces deben descartarse como mejores técnicas disponibles. Además, al tomar el sector como referencia para esta prueba, en lugar de las instalaciones concretas, se evita el efecto perverso de permitir que las instalaciones en una situación financiera difícil continúen contaminando porque no pueden financiar la adopción de las medidas necesarias.

5.3. Determinación de la capacidad de producción

En la lista de las actividades cubiertas por la Directiva (anexo I), se utiliza frecuentemente la capacidad de producción —expresada, por ejemplo, en toneladas al día— como criterio decisivo para delimitar su ámbito de aplicación. Por consiguiente, es importante que exista un consenso en cuanto al modo de calcular la capacidad de producción de una instalación.

En sectores como el textil y la industria de cuero, la mayor parte de las instalaciones no funcionan continuamente 24 horas al día. Sin embargo, muchas unidades de producción de menor tamaño funcionan de manera flexible, en función de la demanda real del mercado, de modo que las horas normales de actividad pueden incrementarse en plazos muy breves. Las prácticas de actividad declaradas, o el rendimiento, no constituyen por lo tanto una orientación fiable para determinar la capacidad real de una instalación, ni reflejan de manera completa su potencial de contaminación.

En consecuencia, el único significado coherente del término “capacidad” desde el punto de vista técnico es el que hace referencia a la capacidad a la que puede explotarse una instalación, es decir, su capacidad estimada para funcionar 24 horas al día, suponiendo que los equipos utilizados así lo permitan.

(Véase asimismo el apartado 7.3.1).

5.4. Prescripciones obligatorias generales y planes nacionales de intercambio de los derechos de emisión

La Directiva ofrece a los Estados miembros la posibilidad de utilizar “prescripciones obligatorias generales” en determinados sectores, como alternativa a la formulación de requisitos en los permisos concedidos. Sin embargo, es importante hacer la precisión de que esta opción está circunscrita a determinados requisitos, como son los valores límite de emisión u otros parámetros equivalentes y las medidas técnicas aplicables sin variantes a varias o a todas las instalaciones de un sector.

Por consiguiente, los planes nacionales de intercambio de los derechos de emisión sólo son compatibles con la Directiva en la medida en que se limiten a las emisiones remanentes tras la aplicación de las mejores técnicas disponibles (que, en el caso de las instalaciones existentes, deberá producirse en 2007). De lo anterior se deriva que la obligación de respetar los valores límite de emisión establecidos con arreglo a las

¹⁶ El concepto de “sector” se utiliza aquí con un nivel relativamente elevado de separación de actividades (así, más que hablar del sector químico en su conjunto, nos referimos, por ejemplo, al sector dedicado a la producción de cloro y sosa cáustica).

mejores técnicas disponibles se aplica a todos los titulares de instalaciones, incluidos aquellos que adquieren derechos de emisión.

En los apartados 7.2 y 10.2.3 también se trata la relación existente entre la Directiva y el intercambio de los derechos de emisión.

6. EL “PROCESO DE SEVILLA”

El intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles y las actividades de control que contempla la Directiva recibe en ocasiones la denominación de “proceso de Sevilla”, debido al hecho de que se lleva a cabo bajo la coordinación de la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, perteneciente al Instituto de Prospectiva Tecnológica del Centro Común de Investigación de la Comisión, con sede en Sevilla.

Esta actividad constituye un mecanismo esencial para la mejora de las prestaciones desde el punto de vista ambiental, pues entraña una evaluación comparativa sistemática por sectores, acompañada de la evaluación y el análisis exhaustivos de las técnicas aplicadas. Además, el intercambio de información también es una actividad altamente rentable, ya que en su ausencia cada Estado miembro se vería obligado a determinar individualmente las mejores técnicas disponibles para dar cumplimiento a las obligaciones que impone la Directiva.

El principal resultado del intercambio de información son los documentos técnicos de referencia sobre mejores técnicas disponibles (también denominados BREF), a los que hace referencia el anexo de la Directiva en el que se señalan los aspectos que deben tenerse en cuenta al determinar tales técnicas. Las autoridades competentes deben tenerlos en consideración a la hora de estudiar las solicitudes de permisos y de establecer las condiciones para su concesión. Con independencia de este aspecto jurídico, se prevé que la calidad de estos documentos los convertirá en una herramienta fundamental para que las autoridades lleven a cabo la concesión de permisos. Asimismo, se espera que los titulares de las instalaciones consultarán los documentos pertinentes a la hora de elaborar sus solicitudes y que el público y las ONG ecologistas también recurrirán a ellos para verificar el carácter razonable de las condiciones establecidas en los permisos.

Sin embargo, los documentos BREF no imponen normas jurídicamente vinculantes, sino que se limitan a proporcionar información de referencia. Por otra parte, en la medida en que se prevé que las autoridades también tendrán en consideración las características técnicas de las instalaciones, su situación geográfica y las condiciones ambientales locales, estos documentos de referencia no podrán constituir la base única sobre la que fundamentar los valores límite de emisión ni las demás condiciones especificadas en los permisos.

Este intercambio de información a escala europea también ha propiciado la creación de varias redes informales de expertos de la industria, los órganos reguladores y los centros de investigación, a las que pueden recurrir las autoridades si la información proporcionada en los documentos técnicos de referencia resulta incompleta, anticuada o de difícil comprensión.

6.1. Organización del sistema

Para elaborar cada documento BREF, la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación coordina un grupo de trabajo técnico integrado por expertos de la industria, las autoridades, los centros de investigación y las ONG ambientales de la UE, la AELC y los países candidatos. Por lo general, un grupo de trabajo necesita entre dos y tres años para ultimar un documento técnico de referencia. Aunque los grupos tratan de lograr el consenso, este no constituye un requisito previo, correspondiendo a la Comisión la tarea de reflejar las diferencias de parecer en el documento e incluir la justificación de las posibles divergencias.

A su vez, el foro de intercambio de información, cuya representatividad es de amplitud similar a la de los grupos de trabajo, desempeña un función de carácter más estratégico, consistente, por lo general, en la supervisión del proceso en su conjunto.

Tras adoptar una Decisión oficial al respecto, la Comisión publica los documentos técnicos de referencia en Internet¹⁷ y en CD-ROM. Por motivos de calidad, agilidad y recursos, la Comisión no traduce los textos completos, redactados sistemáticamente en inglés, a los demás idiomas oficiales de la UE, sino que limita las traducciones a determinados capítulos y, en particular, a los resúmenes de cada documento, animando a los Estados miembros y los países candidatos a que proporcionen las traducciones restantes.

6.2. Balance hasta la fecha

Para la Comisión, el balance de este ambicioso intercambio de información¹⁸ iniciado en 1997 es principalmente positivo. Una constatación interesante es que en cada Estado miembro existen mejores técnicas disponibles que son únicas, lo cual pone de relieve los beneficios de la totalidad del ejercicio para los países implicados.

Hasta la fecha, se han elaborado quince documentos técnicos de referencia relativos a la producción de hierro y acero, cemento y cal, pasta de madera y papel, metales no ferrosos, vidrio, materias textiles, cuero y productos químicos orgánicos de gran volumen, así como a los sistemas de refrigeración, el tratamiento de metales ferrosos, las refinerías, la industria cloroalcalina, la cría intensiva de cerdos y aves de corral y el tratamiento de aguas y gases residuales en la industria química.¹⁹

Por lo general, la información más completa que recibe la Comisión es la que figura en las contribuciones de las industrias del sector en cuestión. Aunque la disponibilidad de los datos relativos a las características de funcionamiento desde el punto de vista necesarios para la evaluación de las técnicas varía sensiblemente

¹⁷ <http://eippcb.jrc.es>

¹⁸ Cabe señalar, a modo de ejemplo, que el proceso de elaboración del documento técnico de referencia relativo a las refinerías requirió la celebración de 17 reuniones, la realización de 17 visitas/reuniones en refinerías europeas (8 países/11 empresas), la consulta de unos 350 documentos y libros, la formulación de unos 4 300 comentarios relativos a 4 proyectos, el envío de cerca de 1 800 mensajes por correo electrónico (por sólo citar aquellos en los que participó la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación) y unas 800 visitas al espacio de trabajo con que cuentan los miembros en Internet.

¹⁹ Para más información sobre los diversos grupos de trabajo, sus miembros y el estado actual de las actividades que llevan a cabo consúltese <http://eippcb.jrc.es>

según sectores, la información proporcionada por las industrias afectadas (es decir, los titulares de instalaciones y los proveedores de tecnología) suele ser suficiente para llevar a cabo evaluaciones sólidamente fundamentadas. Sin embargo, rara vez se comunican datos de carácter económico y, cuando sí se hace, la información suele ser difícilmente contrastable con otras fuentes. Esta situación puede suponer un obstáculo a la objetividad en la determinación de las mejores técnicas disponibles, ya que los aspectos económicos son un elemento esencial de su definición.

En la mayoría de los casos, las industrias adoptan una actitud extremadamente activa y colaboradora, pues consideran que la elevada calidad técnica de los documentos BREF resultantes justifica sus esfuerzos, en especial habida cuenta de la capacidad de estos para mejorar la comprensión de los procesos industriales por parte de las autoridades y establecer un diálogo más constructivo con los reguladores. Por lo que respecta a la comunicación de datos de tipo económico, la industria experimenta dificultades para lograr un equilibrio entre la transparencia que debería caracterizar al “proceso de Sevilla” y la naturaleza de los datos, en ocasiones confidenciales.

Las contribuciones de los expertos de los Estados miembros constituyen un complemento crucial a la participación de las industrias. Aunque el nivel de actividad de dichos expertos varía en función del grupo, por lo general las contribuciones de los expertos alemanes y holandeses son especialmente significativas. Algunos Estados miembros también envían a expertos nacionales que actúan como “autores” de los documentos técnicos de referencia en Sevilla. En este ámbito, la Comisión está particularmente agradecida por el apoyo recibido de los Gobiernos alemán y británico.

En conjunto, los países candidatos todavía no tienen una participación tan activa como la de los Estados miembros. Con ello se plantea un problema doble, ya que se reducen las aportaciones de los expertos y se corre el riesgo de que los documentos técnicos de referencia tengan una aceptación menor en dichos países.

Por último, hay que señalar que las organizaciones de defensa del medio ambiente y sus expertos también tienen un papel importante que desempeñar, tanto por sus aportaciones, como por su contribución a la credibilidad exterior del intercambio de información. Aunque, por lo general, estas organizaciones están razonablemente satisfechas con la transparencia del proceso, han criticado la enorme diferencia entre los recursos de que disponen y los que puede movilizar la industria.

6.3. Próximas actividades

En la actualidad, se hallan en fase de elaboración doce documentos técnicos de referencia, a los que se suma un documento sobre las mejores técnicas disponibles en el sector de la explotación minera²⁰, y otros cinco documentos están a punto de iniciarse. La Comisión hace cuanto está en su mano por reducir al mínimo los retrasos, pero depende para ello de la colaboración de los Estados miembros y las industrias. El objetivo general es que todos los documentos de nueva creación estén listos para finales de 2005.

²⁰ Realizado con arreglo a la Comunicación de la Comisión “La seguridad de la minería: informe de seguimiento de los últimos accidentes ocurridos en el sector”, COM (2000) 664 final.

Es importante que los documentos técnicos de referencia sean objeto de revisiones que los mantengan actualizados. El foro de intercambio de la información ha aceptado la propuesta de la Comisión de iniciar el proceso de revisión en 2003 con el documento relativo al cemento y la cal.

La revisión de la primera edición de los documentos debe centrarse en la utilización de los nuevos datos sobre emisiones, consumos y aspectos económicos que resulten pertinentes y en la aplicación del documento de referencia de próxima aparición sobre aspectos económicos y efectos cruzados, así como de las herramientas que contiene, para extraer conclusiones más objetivas sobre las mejores técnicas disponibles y eliminar los puntos de vista divergentes. Otra prioridad es proporcionar una orientación más completa en lo relativo al control de las emisiones. Este aspecto ha recibido un tratamiento insatisfactorio por parte de los grupos técnicos de trabajo implicados en la primera edición de los documentos BREF. Por último, las cuestiones relativas a la utilización de la energía, el ruido y la gestión del medio ambiente podrían ser objeto por lo general de tratamientos más amplios en el marco de los documentos sectoriales.

La red IMPEL tiene planes para llevar a cabo una encuesta entre las personas que hacen uso de los documentos técnicos de referencia en las autoridades de los Estados miembros, aunque todavía quedan por establecer el calendario y los aspectos concretos de la misma.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es en qué medida se pueden utilizar los documentos técnicos de referencia para otros fines distintos de la aplicación de la Directiva y si debe llevarse a cabo alguna actuación concreta en este ámbito.

Pregunta 4: ¿Es óptimo el intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles?; ¿constituyen los documentos técnicos de referencia una herramienta de aplicación eficaz?

7. DESARROLLO FUTURO DE LA DIRECTIVA

La Comisión ha propuesto dos enmiendas a la Directiva, al objeto de consolidar, por una parte, la participación pública en el proceso de concesión de permisos y de retirar, por otra, del ámbito de aplicación de la Directiva las emisiones de gases de efecto invernadero, en la medida en que están contempladas en la Directiva propuesta sobre el comercio de derechos de emisión de dichos gases. El Consejo y el Parlamento Europeo han manifestado su acuerdo con la primera de las enmiendas (todavía pendiente de adopción oficial), pero aún están sometiendo a debate la segunda.

Por otra parte, cabe señalar que aunque el primer cuestionario sobre la aplicación de la Directiva (véase el apartado 2.1) es principalmente retrospectivo, en él también se invita a manifestar la opinión sobre el futuro, puesto que incluye una pregunta sobre la eficacia de la Directiva en comparación con otros instrumentos ambientales. En el segundo trimestre de 2004 la Comisión presentará un informe sobre los resultados de dicha encuesta. Otro aspecto que deberá tratarse es la lista de actividades contempladas en el anexo I de la Directiva. Conforme a lo dispuesto en el Plan de

acción comunitario para simplificar y mejorar el marco regulador²¹, cualquier propuesta deberá ir precedida de un análisis de impacto adecuado.

7.1. Convención de Aarhus

La modificación de las disposiciones sobre la participación pública en el procedimiento de concesión de permisos se enmarca en la serie de medidas necesarias para permitir que la Comunidad ratifique la Convención de Aarhus²² firmada por la Comunidad en 1998. El Consejo y el Parlamento Europeo han manifestado su acuerdo por lo que respecta a la ampliación de una serie de derechos del público:²³

- la solicitud de un permiso tiene que incluir una síntesis de las principales alternativas que pueda haber considerado el solicitante;
- todos los proyectos de decisión deberán publicarse, a fin de dar al público la oportunidad de formular observaciones;
- la autoridad publicará las razones y consideraciones sobre las que se basa la decisión de conceder el permiso;
- el “público interesado”, que incluye a las ONG de defensa del medio ambiente, tendrá acceso en principio a un procedimiento de recurso para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión u omisión;
- cuando se trate de emisiones transfronterizas, requisitos más estrictos para la consulta del público en otros Estados miembros.

El ámbito de aplicación de estas disposiciones ha quedado limitado a las nuevas instalaciones, las instalaciones existentes que programen la realización de cambios sustanciales y demás instalaciones existentes que provoquen una contaminación importante. Por consiguiente, la consulta no será obligatoria siempre en el caso de las instalaciones antiguas. Es posible que cuando trate de acogerse al derecho a ser consultado en el marco de la actualización de un permiso, el público encuentre dificultades para demostrar que un cambio previsto es realmente “sustancial” o que la instalación provoca una contaminación “importante”.

7.2. Intercambio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero

Las actividades que están sujetas a la concesión de un permiso con arreglo a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación son las causantes de más de la tercera parte de las emisiones de gases de efecto invernadero

²¹ COM (2002) 278 final.

²² Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (<http://www.unece.org/env/pp>).

²³ Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, y por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE del Consejo y la Directiva 96/61/CE del Consejo, COM (2000) 839 final, DO C 154 E de 29/5/2001, pp. 123-128; Resultado de la conciliación:
http://www.db.europarl.eu.int/oeil/oeil_ViewDNL.ProcViewByNum?Lang=2&ProcNum=COD/2000/0331

registradas en la Unión, incluidas todas las fuentes. La Comisión ha propuesto que no se obligue a todas las instalaciones a aplicar las mejores técnicas disponibles para prevenir y controlar sus emisiones de dichos gases.²⁴ En su lugar, cuando reciban un permiso para emisiones de gases de efecto invernadero, podrán elegir en principio si desean reducir sus emisiones al nivel de los derechos que le han sido asignados o a un nivel inferior, o bien mantenerlas al nivel en que se encuentran, adquiriendo derechos asignados a otra instalación.

Este planteamiento nuevo en la política ambiental de la UE descansa sobre el razonamiento de que es posible lograr la reducción de las emisiones de una manera más rentable y que, en principio, un sistema de limitación global y comercio de las emisiones (“cap-and-trade”) puede ofrecer resultados garantizados en términos de emisiones totales, lo cual no es posible con un sistema de permisos basado en las mejores técnicas disponibles.

Sin embargo, es preciso formular una serie de salvedades en relación con esta “libertad”. En primer lugar, el sistema de intercambio de los derechos de emisión se aplicaría sin perjuicio de las obligaciones no relacionadas con el calentamiento del planeta que impone la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación en relación con los tipos de contaminación. Así pues, si el titular de una instalación se ve en la necesidad de adoptar medidas para reducir otras emisiones, la posible incidencia que de ellas se derive sobre la reducción o el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero no le eximirá de hacerlo.

En segundo lugar, existe la posibilidad de que haya que establecer en los permisos condiciones relativas a gases de efecto invernadero distintos del dióxido de carbono, al objeto de garantizar que el intercambio de derechos no provoque ninguna contaminación local importante.

Por último, no se debe olvidar que siguen vigentes los requisitos actuales de *eficacia en el uso de la energía*, ya se trate de electricidad, vapor, agua caliente, etc. La enmienda propuesta afecta exclusivamente a las emisiones directas de dióxido de carbono provocadas en la instalación como consecuencia de la combustión u otros procesos.²⁵ Este aspecto es especialmente relevante para las instalaciones que consumen toda la electricidad, vapor, etc. que producen.

En el apartado 10.2.3 se presentan los aspectos generales de la contraposición de los sistemas de intercambio de derechos de emisión y de regulación basada en las mejores técnicas disponibles.

²⁴ Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, COM (2001) 581 final, DO C 75 E, 26/3/2002, pp. 33-44 - Véase en particular el artículo 25. Téngase en cuenta que todos los gases de efecto invernadero contemplados en el Protocolo de Kioto están cubiertos por la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, gracias al carácter amplio de la definición que esta hace del concepto de “contaminación”.

²⁵ Según el acuerdo político alcanzado en el Consejo (<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>) los Estados miembros todavía podrán optar por la imposición de requisitos de eficacia energética aplicables a las unidades de combustión o a otras unidades emisoras de dióxido de carbono presentes en la instalación.

7.3. Actividades contempladas

Muchos Estados miembros también aplican sistemas similares de permisos basados en las mejores técnicas disponibles para las actividades no contempladas en la Directiva (ya sea porque el sector no figura en su ámbito de aplicación o porque en ella se establezca un umbral de capacidad de producción, o equivalente, más elevado). Ante esta situación, cabe interrogarse sobre la necesidad de someter otras actividades adicionales a las normas armonizadas de la Directiva, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad.

Al considerar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva al objeto de incrementar la protección de la salud humana y del medio ambiente, es necesario tener en cuenta que los Estados miembros y los países candidatos no cuentan con recursos administrativos ilimitados para garantizar una aplicación eficaz. A pesar de que el enfoque integrado permite una racionalización de las tareas reguladoras, no es menos cierto que el sistema de permisos todavía requiere una intensa actividad administrativa por parte tanto de los titulares de las instalaciones como de las autoridades. La dispersión de una capacidad limitada en instalaciones adicionales entraña el riesgo de que las autoridades no dediquen los recursos necesarios a las instalaciones de mayor impacto.

7.3.1. Modificación de umbrales

La Comisión es consciente de que, en el caso de varias actividades, los umbrales establecidos en el anexo I de la Directiva pueden ser ambiguos o incluso resultar poco razonables. Con ello se corre el riesgo de excluir del ámbito de aplicación práctica de la Directiva a una serie de instalaciones que generan un impacto ambiental relativamente elevado, o bien de incluir en dicho ámbito a instalaciones cuyas repercusiones para el medio ambiente son más bien insignificantes. Asimismo, existe el riesgo de que las interpretaciones divergentes provoquen distorsiones en el mercado interior.

Por lo tanto, la Comisión tiene la intención de someter a estudio las modalidades de establecimiento de criterios umbral en una serie de sectores (fundiciones, herrerías, curtidurías, transformación de alimentos, acabado de textiles, fabricación de productos cerámicos y galvanoplastia).

También es preciso estudiar la posibilidad de que en determinados casos resulte más sencillo que los umbrales establecidos guarden relación con la productividad durante un período dado, en vez de referirse a la capacidad de producción.

7.3.2. El sector de la gestión de residuos

En la actualidad la Directiva cubre el sector de la gestión de residuos de manera muy fragmentaria. Además, la distinción que se hace entre las operaciones de eliminación y las de valorización exige en ocasiones análisis jurídicos complejos.

Para la Comisión, es importante asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente en las instalaciones de gestión de residuos de la UE que permita evitar los riesgos de dumping ecológico mediante envíos transfronterizos de residuos dentro de la Unión. Para ello, una de las opciones a considerar sería incluir en el ámbito de

aplicación de la Directiva todas las instalaciones de gestión de residuos con una capacidad superior a unos umbrales adecuados.

Por lo que respecta a los incineradores de los residuos, también debería considerarse el ajuste del anexo I de la Directiva al ámbito de aplicación de la nueva Directiva sobre incineración de los residuos.²⁶

7.3.3. Actividades adicionales

Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, la Comisión está dispuesta a considerar la posible inclusión en la Directiva de algunas actividades adicionales. Una de ellas es la acuicultura²⁷, sobre la que existen datos que la caracterizan como industria en rápido desarrollo con importantes repercusiones sobre el medio ambiente.

Para avanzar en la simplificación de los procedimientos de concesión de permisos, la Comisión examinará la necesidad de reforzar la coherencia entre la lista de actividades contempladas por la Directiva y la lista de proyectos que deber ser objeto de una evaluación de impacto ambiental en virtud de la Directiva 85/337/CEE.²⁸

Pregunta 5: ¿Está dotada la Directiva de un ámbito de aplicación apropiado, en términos de actividades y umbrales, para tratar los principales impactos ambientales provocados por los procesos de producción?

8. VALORES LÍMITE DE EMISIÓN COMUNITARIOS

La Directiva estipula que se establecerán valores límite de emisión comunitarios mediante Directivas cuando “se evidencie la necesidad de acción comunitaria”. Para ello se tomará como base, en particular, el intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles y los valores límite representativos aplicados en los Estados miembros.

Al analizar la necesidad de establecer valores límite de emisión comunitarios relativos a sectores y agentes contaminantes prioritarios, la Comisión no sólo considerará los informes sobre valores límite representativos en los Estados miembros y los resultados del intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles, sino que también tendrá en cuenta la información presentada para el inventario europeo de emisiones contaminantes (véase más abajo). Como es habitual, la Comisión actuará con arreglo al principio de subsidiariedad.

Los primeros candidatos al establecimiento de valores límite de emisión comunitarios serán tanto las dioxinas y los furanos, conforme a las conclusiones del Consejo en relación con la estrategia de la Comisión para la dioxina²⁹, como las

²⁶ Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos, DO L 313 de 13/12/2000, pp. 12-21.

²⁷ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea”, COM (2002) 511 final.

²⁸ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 175 de 5/7/1985, pp. 40-48, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, DO L 73 de 14/3/1997, pp. 5-15.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social - Estrategia comunitaria sobre las dioxinas, los furanos y los policlorobifenilos, COM (2001) 593 final.

sustancias prioritarias en el ámbito de la Directiva marco sobre el agua y otros agentes contaminantes con impacto transfronterizo.

Sin embargo los valores límite a escala comunitaria socavan, en cierta medida, el planteamiento descentralizado e integrado de la Directiva, puesto que restringen la capacidad de la autoridad competente para aplicar soluciones transaccionales que estén justificadas desde un punto de vista pragmático, ambiental y económico. Así, por ejemplo, si en la producción de acero se estableciera un valor límite correspondiente al nivel más bajo de emisión de dioxinas factible, esta decisión podría provocar que las instalaciones redujesen sus índices de reciclado de chatarra (pues se verían forzadas a rechazar más chatarra que pudiera estar contaminada) o aumentasen perceptiblemente sus emisiones de dióxido de carbono (ya que las medidas de reducción de la dioxina provocan un descenso del rendimiento energético).

Al sopesar los distintos objetivos medioambientales y los costes de las diversas opciones, la decisión más sensata viene determinada muy a menudo por la situación local de cada instalación. Por lo tanto, los valores límite a escala comunitaria sólo deberían introducirse cuando sean necesarios.

Si, por otra parte, se hiciera patente que en uno o varios Estados miembros las autoridades establecen sistemáticamente valores límite de emisión que son excesivamente permisivos y no están basados en las mejores técnicas disponibles, puede ser necesario introducir valores límite comunitarios adicionales. Conforme a lo dispuesto en el Plan de acción comunitario para simplificar y mejorar el marco regulador, cualquier propuesta deberá ir precedida de un análisis de impacto adecuado.

En el ámbito de las emisiones de dioxina, en el que la producción y el tratamiento de metales sigue constituyendo una importante fuente de emisión, se podría optar por el establecimiento de requisitos sectoriales obligatorios de control, sin imponer valores límites comunitarios de emisión en una primera etapa. Este sistema podría constituir una herramienta reguladora eficaz, ya que la falta de datos sobre emisiones representa en la actualidad un obstáculo importante a la adopción de medidas adecuadas.

Pregunta 6: ¿En qué casos el establecimiento de valores límite de emisión a escala comunitaria en calidad de requisitos mínimos puede contribuir al mantenimiento de un elevado nivel de protección del medio ambiente y a la prevención de las distorsiones del mercado interior?

9. INVENTARIO EUROPEO DE EMISIONES CONTAMINANTES (EPER)

Los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión acerca de las emisiones de cada instalación, incluyendo un informe de conjunto. Los datos comunicados se harán públicos cada año a través de Internet, en un inventario público denominado EPER, el cual tiene por objeto proporcionar información ambiental sobre las emisiones a la atmósfera y al agua, destinada a los responsables políticos, los investigadores y el público. El inventario constituye un incentivo para que los titulares de las instalaciones reduzcan sus emisiones.

El inventario EPER también es una herramienta para el seguimiento de la eficacia de la Directiva, medible en términos de reducción de las emisiones a la atmósfera y al agua. Sin embargo resulta imposible discriminar con un mínimo de certidumbre las disminuciones ocurridas a consecuencia de la Directiva de aquellas que se producen como resultado de actuaciones voluntarias o de otros textos jurídicos.

9.1. Medidas adoptadas

La Decisión 2000/479/CE de la Comisión relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER)³⁰ determina las obligaciones de los Estados miembros y de la Comisión. Se recopilará información relativa a las emisiones a la atmósfera y al agua de 50 agentes contaminantes procedentes de cerca de 20 000 instalaciones industriales diferentes cubiertas por la Directiva. Los Estados miembros deberán informar a la Comisión cada tres años y lo harán por primera vez en junio de 2003, comunicando los datos sobre emisiones registrados en 2001 (a menos que prefieran proporcionar datos relativos a 2000 o 2002). Los países candidatos a la adhesión habrán de entregar su primer informe en 2006, basándose en las emisiones registradas en 2004.

En noviembre de 2000, se publicó un documento de orientación³¹ destinado a facilitar la realización del inventario, en el que se aclaran requisitos que establece la Decisión en cuanto a la presentación de datos. El documento trata en detalle aspectos relativos a los formatos en que han de presentarse los datos y remite a los métodos disponibles para determinar, así como a las sublistas sectoriales de agentes contaminantes que pueden emitir diversas fuentes.

La Comisión y la Agencia Europea del Medio Ambiente tienen previsto crear un sitio web de fácil utilización en el que se difundirán los resultados de la primera ronda de presentación de informes prevista para febrero de 2004.

9.2. Próximas actividades

En la actualidad el inventario sólo se ocupa de las emisiones a la atmósfera y al agua, sin incluir ni las emisiones al suelo, ni las transferencias de residuos. Sin embargo, el inventario debe considerarse desde la perspectiva de la Convención de Aarhus de la CEPE de la ONU, en la que todas las partes acordaron difundir al público los datos relativos a las emisiones y utilizar inventarios de emisiones y transferencias de contaminantes como instrumentos de seguimiento de los avances en materia de medio ambiente. El inventario actual puede considerarse como un primer paso hacia la creación de un inventario de tales características para Europa.

A principios de 2001 se estableció a un grupo de trabajo sobre inventarios de emisiones y transferencias de contaminantes, conforme a lo dispuesto en la Convención de Aarhus, cuyo objetivo es la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante que se adoptaría en la conferencia ministerial de Kiev de mayo de 2003. Paralelamente a las actividades en curso de la Comisión y los Estados miembros para realizar los ciclos primero y segundo del EPER, se trabaja en la expansión de dicho inventario para convertirlo en un registro de emisiones y

³⁰ DO L 192 de 28/7/2000, pp. 36-43.

³¹ “Documento de orientación para la realización del EPER”, Comisión Europea, 2000, ISBN 92-894-0682-8, <http://europa.eu.int/comm/environment/ipcc/eper/index.htm>

transferencias de contaminantes completamente integrado y completo, basado en una presentación de informes con carácter anual.

10. RELACIÓN CON OTRAS DIRECTIVAS E INSTRUMENTOS

Debido a su planteamiento holístico y transversal, la Directiva entra en contacto con gran número de Directivas, Reglamentos y otras políticas y medidas comunitarias en materia de medio ambiente. Algunas de ellas se presentan brevemente a continuación, al objeto de mostrar la importancia de esta Directiva de cara a otros ámbitos e instrumentos de la política comunitaria e ilustrar cómo estos pueden afectar a su aplicación.

Al avanzar en el desarrollo de la política de medio ambiente de la UE en el área de las instalaciones industriales³², habrá que garantizar la mayor coherencia posible e investigar la existencia de obstáculos para la creación de una combinación eficaz de instrumentos políticos de alcance comunitario o nacional. En este ámbito, tendrán que estudiarse las ventajas y desventajas de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación y analizarse otras herramientas políticas alternativas o suplementarias.

10.1. Instrumentos tradicionales de la política de medio ambiente

10.1.1. Directiva sobre evaluación del impacto ambiental

Muchas de las nuevas instalaciones sujetas a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación también están obligadas a realizar una evaluación del impacto ambiental en aplicación de la Directiva 85/337/CEE. Los Estados miembros pueden establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de ambas Directivas, si bien no están obligados a hacerlo. Determinar si los cambios previstos requieren la realización de una evaluación de impacto es una decisión que debe adoptarse caso por caso, dependiendo de la importancia de los posibles efectos negativos para el medio ambiente.

Cuando se trate de instalaciones nuevas o de cambios sustanciales sujetos a lo establecido en la Directiva 85/337/CEE, cualquier información o conclusión pertinente obtenida de conformidad con dicha Directiva deberá tomarse en consideración a la hora de evaluar las solicitudes de permiso.

10.1.2. Directivas sobre grandes instalaciones de combustión, incineración de residuos y disolventes

Otras Directivas establecen valores límite de emisión aplicables a diversos agentes contaminantes de especial importancia procedentes de determinadas fuentes prioritarias.³³ Dichos valores límite no están necesariamente basados en las mejores

³² En este contexto, cabe destacar dos iniciativas de revisión de políticas de especial interés, actualmente en curso. Se trata del proyecto europeo ENAP para el estudio de nuevos enfoques en la reglamentación de las instalaciones industriales y de la iniciativa de IMPEL para la mejora de la reglamentación (<http://europa.eu.int/comm/environment/impel/projects.htm#11>).

³³ Como, por ejemplo, las siguientes: Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, DO L 309 de 27/11/2001, pp. 1-21; Directiva 2000/76/CE del Parlamento

técnicas disponibles que define la Directiva. Además, cuando una instalación está sujeta tanto a las normas de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación como a los valores límite establecidos en otras Directivas, dichos valores constituyen requisitos mínimos. Estas Directivas constituyen una garantía contra un posible abuso de la flexibilidad inherente a la Directiva que nos ocupa.

10.1.3. *Directiva Seveso II*

La Directiva Seveso II³⁴ es la segunda gran Directiva que trata específicamente la cuestión de las instalaciones y los establecimientos industriales. Su objeto es la prevención de los accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas y la limitación de sus consecuencias para el hombre y el medio ambiente. Se aplica a los establecimientos en los que las sustancias peligrosas presentes superan determinados umbrales.

Existe un considerable solapamiento entre ambas Directivas, en especial por lo que respecta a la industria química. La propia Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación también impone a los titulares la adopción de medidas para prevenir los accidentes y limitar sus consecuencias, pero carece, por ejemplo, de requisitos específicos en materia de políticas de prevención de los accidentes graves, informes de seguridad o planes de urgencia internos y externos.

Como ejemplo concreto de la interacción entre las dos Directivas cabe señalar el hecho de que el documento BREF sobre producción de amoníaco, ácidos y fertilizantes, actualmente en elaboración, tratará la cuestión de la fabricación y el almacenamiento de los fertilizantes que tienen como base el nitrato de amonio, al objeto de reducir los riesgos de accidente.³⁵

10.1.4. *Directiva sobre vertido de residuos*

Algunos de los vertederos cubiertos por la Directiva sobre vertido de residuos³⁶ también se encuentran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación. Con arreglo a la Directiva sobre vertido de residuos, se considerará que se cumplen los requisitos técnicos de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación si se cumplen los requisitos de la Directiva sobre vertido de residuos.

Como consecuencia de lo anterior, las autoridades deberán conceder un permiso a los vertederos existentes que estén cubiertos por la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación antes del 31 de octubre de 2007. Sin embargo, el cumplimiento pleno de los requisitos del anexo I de la Directiva sobre vertido de residuos sólo será obligatorio a partir del 16 de julio de 2009. Los nuevos vertederos autorizados después del 16 de julio de 2001 tendrán que cumplir dichos requisitos

Europeo y del Consejo relativa a la incineración de residuos, DO L 313 de 13/12/2000, pp. 12-21; Directiva 1999/13/CE del Consejo relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones, DO L 85 de 29/3/1999, pp. 1-22.

³⁴ Directiva 96/82/CE del Consejo de 9 de diciembre de 1996 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, DO L 10 de 14/1/1997, p. 13-33

³⁵ La presencia de fertilizantes no conformes que tenían como base el nitrato de amonio fue causante del desastre ocurrido en septiembre de 2001 en la fábrica de AZF sita en Toulouse (Francia).

³⁶ Directiva 1999/31/CE del Consejo relativa al vertido de residuos, DO L 182 de 16/7/1999, pp. 1-19

desde el primer momento. Mientras que con arreglo a la Directiva sobre vertido de residuos cualquier cambio exige una actualización del permiso correspondiente, los requisitos adicionales, por ejemplo en lo relativo a la participación del público, sólo serán aplicables en los casos de cambio “sustancial” de conformidad con la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación.

Además, cualquier vertido cubierto por la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación deberá ser objeto de una revisión periódica del permiso correspondiente y participar en la comunicación regular de datos de emisión en el marco del inventario EPER (véase el apartado 9).

10.1.5. *Directiva marco sobre política de aguas*

El plazo para que los Estados miembros lleven a efecto la nueva Directiva marco sobre política de aguas³⁷ expira el 22 de diciembre 2003. Entre otros, esta Directiva persigue el objetivo de proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos. Un componente clave de la Directiva es su “enfoque combinado”, consistente en el tratamiento simultáneo de las fuentes de emisión y de sus efectos mediante la aplicación de normas de calidad del agua.

Por lo que respecta al primer aspecto, la Directiva contempla un plan para desarrollar las medidas de control establecidas en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación y en otras Directivas relativas a las fuentes de contaminación. Dicho plan comprende la elaboración de una lista de sustancias prioritarias para la actuación comunitaria, jerarquizada en función del riesgo y del diseño del conjunto de medidas más rentables para conseguir una reducción de la carga de dichas sustancias, teniendo en cuenta tanto el producto como las fuentes de fabricación.

La lista de sustancias prioritarias fue adoptada en noviembre de 2001 y contiene 33 sustancias o grupos de sustancias.³⁸ En aplicación de la Directiva marco sobre política de aguas, la Comisión presentará propuestas para los controles de emisión de fuentes puntuales y para normas de calidad medioambiental en relación con dichas sustancias prioritarias antes de que finalice diciembre de 2003.

10.1.6. *Política en materia de sustancias químicas*

Las nuevas sustancias químicas y las sustancias prioritarias existentes son objeto de evaluaciones de riesgo en las que se consideran, entre otros, los riesgos potenciales de las instalaciones industriales contempladas en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación. En función de los resultados de dichas evaluaciones, se elaboran estrategias de reducción de riesgo y se introducen, en algunos casos, restricciones relativas al uso y a la comercialización³⁹. Tales

³⁷ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327 de 22/12/2000, pp. 1-72

³⁸ Decisión n° 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueba la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE, DO L 331 de 15/12/2001, pp. 1-5.

³⁹ Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo sobre evaluación y control del riesgo de las sustancias existentes, DO L 84 de 5/4/1993, pp. 1-75; Directiva 67/548/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, DO 196 de 16/8/1967, pp. 1-98 y Directiva

estrategias incluyen a menudo medidas aplicables a la utilización de sustancias químicas en las instalaciones contempladas en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación.

La mayor parte de la legislación vigente en materia de sustancias químicas se halla en fase de revisión. Los posibles elementos de la futura estrategia en la materia se perfilan en el Libro Blanco hecho público por la Comisión en 2001⁴⁰. El nuevo procedimiento de evaluación y control del uso de sustancias químicas nuevas y ya existentes recibe la denominación de sistema REACH⁴¹. Este sistema permitirá recabar más información sobre las sustancias químicas utilizadas en las instalaciones industriales, fortaleciendo con ello la aplicación de la Directiva. Es importante garantizar la compatibilidad del nuevo sistema con el sistema de permisos de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, a fin de que el mantenimiento de un nivel elevado de protección del medio ambiente no imponga sobre los titulares de las instalaciones unas cargas administrativas innecesarias.

10.1.7. *Directiva sobre techos nacionales de emisión*

Todos los Estados miembros y los diez países candidatos a la adhesión se han comprometido a establecer techos nacionales de emisión relativos a cuatro grupos de contaminantes atmosféricos causantes de la acidificación, la eutrofización y la contaminación por ozono de la baja atmósfera.⁴² Los techos abarcan todas las emisiones, comprendidas las de origen no industrial, y forman parte de una estrategia económicamente rentable para resolver estos problemas ambientales. Cada Estado será responsable de la aplicación de políticas y medidas que garanticen unas emisiones nacionales por debajo de los techos correspondientes en el año 2010 a más tardar.

La Directiva sobre techos nacionales de emisión aplica un enfoque basado en los efectos que es complementario del planteamiento basado en las mejores técnicas disponibles propio de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación. Las estrictas normas de emisión establecidas en el marco de la aplicación de Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación ayudarán a alcanzar los techos nacionales de emisión.

10.1.8. *Directivas sobre calidad del aire*

La Directiva marco sobre calidad del aire⁴³ y las Directivas derivadas de ella establecen una serie de valores límite de concentración de agentes contaminantes en

76/769/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, DO L 262 de 27/9/1976, pp. 201-203.

⁴⁰ COM (2001) 88 final

⁴¹ Del inglés Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals (registro, evaluación y autorización de sustancias y preparados químicos).

⁴² Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos, DO L 309 de 27/11/2001, pp. 22-30 – cubre los siguientes agentes contaminantes: óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre, compuestos orgánicos volátiles y amoníaco.

⁴³ Directiva 96/62/CE del Consejo sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, DO L 125 de 18/5/1994, pp. 1-44.

el aire ambiente.⁴⁴ Estas normas de calidad del aire se basan fundamentalmente en la prevención de los efectos nocivos para la salud humana que provoca la inhalación directa.

Cada Estado miembro es responsable de la elaboración de los planes y programas necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas. Las normas de calidad proporcionan un marco de valores límite de emisión. La Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación insiste en la necesidad de adoptar medidas adicionales en los casos en que una instalación contribuya de manera significativa a la contaminación local y la aplicación de las mejores técnicas disponibles no baste para lograr el cumplimiento de una norma de calidad.

10.1.9. Recomendación sobre inspecciones

La Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación no es demasiado específica en cuanto a los medios para garantizar el cumplimiento de las condiciones de los permisos, pues se limita a establecer que los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que el titular cumpla dichas condiciones y que los titulares deberán cooperar con las autoridades cuando se lleven a cabo inspecciones.

Sin embargo, gracias a la reciente Recomendación sobre inspecciones⁴⁵ las instalaciones contempladas por la Directiva podrán ser objeto en toda la Unión de inspecciones rutinarias y no rutinarias de carácter sistemático y eficaz. Por consiguiente, es fundamental que la Comisión haga un estrecho seguimiento de los avances que realizarán los Estados miembros y los países candidatos en los próximos años en materia de inspección de instalaciones. Conforme a lo estipulado en la Recomendación, en 2002 todos los Estados miembros proporcionaron a la Comisión información inicial acerca de sus respectivos sistemas de inspección. En varios casos, los datos transmitidos presentaban importantes lagunas, motivo por el cual estos primeros informes no permitieron determinar si el conjunto de los Estados miembros estaban dando cumplimiento a la Recomendación.

10.2. Instrumentos de política de medio ambiente de tipo no tradicional y basados en el mercado

Con arreglo al Sexto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente, la UE promoverá modelos de producción sostenibles mediante una combinación de instrumentos, que podrán ser de carácter económico y estar basados en el mercado. Hasta la fecha ha sido relativamente escasa la aplicación de herramientas no tradicionales, como son el sistema EMAS de gestión y auditoría medioambientales, en el marco de la política de medio ambiente de la UE. La propuesta de Directiva para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (véase el apartado 7.2) será el primer instrumento global basado en el mercado que se aplicará en toda la UE a efectos ambientales.

⁴⁴ En la actualidad existen valores límite para los óxidos de nitrógeno, el dióxido de azufre, el plomo, las partículas, el benceno, el monóxido de carbono y el ozono.

⁴⁵ Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros (2001/331/CE), DO L 118 de 27/4/2001, pp. 41-46.

10.2.1. *Sistemas de gestión medioambiental - EMAS*

Los sistemas de gestión medioambiental, entre los que se encuentra el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)⁴⁶ hacen posible que las empresas y sus instalaciones participen de manera voluntaria en tales sistemas. El sistema EMAS está basado en la norma internacional EN ISO14001:1996, pero la supera en varios aspectos, como pueden ser la publicación de declaraciones medioambientales y la verificación del cumplimiento de la legislación ambiental aplicable.

El funcionamiento de dichos sistemas, y en particular del EMAS, facilitará la observancia de los requisitos de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, por ejemplo a la hora de elaborar las solicitudes y los informes de control. Algunos países europeos también han introducido diversas formas de reducción de las exigencias normativas de las que pueden disfrutar las empresas que poseen un sistema reconocido de gestión medioambiental. En su mayoría, estos países también han introducido incentivos especiales para promover tales sistemas (y, en particular el EMAS) y reconocer los beneficios que de ellos se derivan. En dichos países la frecuencia de las inspecciones y de la revisión de los permisos puede ser menor, como también puede serlo el peso de los requisitos en materia de información que deben cumplir las instalaciones contempladas en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación⁴⁷. Sin embargo, los Estados miembros no pueden eximir a ninguna empresa que posea un sistema de este tipo de las obligaciones que impone la Directiva.

Puede encontrarse otro vínculo entre la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación y los sistemas de gestión medioambiental en las conclusiones acerca de los sistemas de gestión medioambiental que serán aplicadas en los futuros documentos BREF. En ellas se señalan diversas características definitorias de todo sistema de gestión medioambiental, con la salvedad de que la naturaleza y el nivel de detalle de cada sistema dependerán, por lo general, de la naturaleza, escala y complejidad de la instalación y de la gama de repercusiones que pueda generar sobre el medio ambiente. Por otra parte, el sistema EMAS, que incorpora diversas medidas de apoyo, entre las que figuran las verificaciones externas y la publicación de una declaración ambiental, proporcionará una mayor credibilidad.

10.2.2. *Acuerdos en materia de medio ambiente*

Existe un consenso general en cuanto al potencial para la celebración de acuerdos en materia de medio ambiente en los sectores industriales, en los que participarían a menudo las asociaciones comerciales nacionales o europeas, al objeto de contribuir efectivamente a los objetivos de la política de medio ambiente. Dichos acuerdos pueden ofrecer una respuesta rápida a un problema de medio ambiente o

⁴⁶ Reglamento (CE) n° 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), DO L 114 de 24/4/2001, pp. 1-29.

⁴⁷ La Comisión elaborará un informe sobre el uso que han hecho los Estados miembros de estos y otros incentivos a finales de 2003. El proyecto ENAP al que se refiere la nota 32 también estudia las posibles sinergias entre los sistemas de gestión medioambiental y los procedimientos de concesión de permisos en virtud de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación.

proporcionar una solución flexible especialmente concebida para el problema de que se trate, fomentando a un tiempo una actitud más dinámica por parte de la industria.

La Comisión desea promover la celebración de compromisos y acuerdos voluntarios para lograr objetivos ambientales concretos, a modo de complemento de la legislación vigente. En su Comunicación sobre acuerdos medioambientales⁴⁸, la Comisión se muestra favorable a la celebración de acuerdos a escala comunitaria en un amplio abanico de sectores, señalando específicamente los ámbitos de la gestión de residuos y el cambio climático. Con todo, la consecución de objetivos en el marco de un sector o una empresa, ya sea a escala nacional o comunitaria, no puede sustituir a las condiciones vinculantes que establecen los permisos para cada instalación.

10.2.3. Comercio de derechos de emisiones

Con arreglo al Sexto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente, la Comunidad deberá “analizar la eficacia medioambiental de permisos medioambientales negociables como instrumento genérico y del comercio de derechos de emisiones, con vistas a fomentar y poner en práctica su utilización cuando sea posible”.

Un argumento de peso a favor del comercio de derechos de emisiones es que siempre ofrece un acicate para que los titulares de las instalaciones reduzcan las emisiones, mientras que el sistema establecido por la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación no ofrece incentivos financieros directos para mantener las emisiones por debajo de los valores límite basados en las mejores técnicas disponibles que establecen los permisos. Otro argumento favorable reside en el hecho de que, a menudo, las empresas cuentan con más información y conocimientos técnicos que las autoridades y se hallan por lo tanto en mejores condiciones para concebir medidas rentables de reducción de las emisiones, a condición de que exista un incentivo para hacerlo.

El comercio de derechos de emisiones es un instrumento que podría cubrir no sólo las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también otras emisiones procedentes de las instalaciones que se encuentran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación. Sin embargo, sería necesario efectuar un cuidadoso análisis previo de las consecuencias que podrían derivarse, para adoptar a continuación medidas que garanticen que este comercio no provoque ninguna contaminación significativa de carácter local y que el sistema de control y ejecución sea tan riguroso como los aplicados en el marco de los instrumentos obligatorios actualmente vigentes, entre los que se encuentra la Directiva que nos ocupa.⁴⁹

A fin de lograr un equilibrio razonable entre diversos aspectos medioambientales y de asegurar una coexistencia fructífera entre estos dos instrumentos, es importante

⁴⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”; COM (2002) 412 final.

⁴⁹ El proyecto ENAP al que se refiere la nota 32 ha analizado los vínculos entre la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación y los regímenes nacionales que puedan adoptarse en un futuro para el comercio de los derechos de emisión de los contaminantes contemplados en la Directiva sobre techos nacionales de emisión.

reconocer la existencia de compromisos transaccionales inevitables entre los impactos contemplados en un sistema de comercio de derechos y otros aspectos del rendimiento ambiental de instalaciones.

En cualquier caso, no debería introducirse ningún régimen de comercio de derechos de emisiones que provoque una reducción del nivel de las metas ambientales que animan a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación en relación con la situación del medio ambiente en Europa. En principio, el comercio de derechos de emisión con países extraeuropeos sólo constituye un opción interesante en los casos en que los efectos de las emisiones sean de carácter mundial.

10.2.4. Impuestos, cargas y subvenciones relativos al medio ambiente

El Sexto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente establece que la Comunidad también fomentará y alentará “medidas fiscales tales como los impuestos e incentivos relativos al medio ambiente, al nivel nacional apropiado o a nivel comunitario”.

Como ocurre con el comercio de derechos de emisiones, los instrumentos fiscales tienen la ventaja de que, en la medida en que conducen a la internalización de los costes exteriores en el precio de los productos, constituyen un incentivo continuo para que los titulares de las instalaciones reduzcan las emisiones, incluso por debajo de los valores límite obligatorios. Por lo tanto, el planteamiento regulador de la Directiva y el uso de impuestos y cargas son complementarios. Sin embargo, a pesar de que los Estados miembros han recurrido frecuentemente a la fiscalidad sobre las emisiones, a escala de la UE se ha avanzado poco en este ámbito, debido al hecho de que las decisiones en materia fiscal deben adoptarse por unanimidad entre los Estados miembros.

Los Estados miembros también pueden conceder ayudas estatales a las empresas a efectos medioambientales, en especial para que las inversiones vayan más allá de las normas comunitarias. Las directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente definen el ámbito de adopción de tales medidas, teniendo presentes los objetivos de la política de competencia y la política de medio ambiente.⁵⁰ En los casos en que la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación haga obligatorio el uso de las mejores técnicas disponibles, estas se considerarán como “normas comunitarias”.

10.2.5. Responsabilidad ambiental

La legislación de la UE en materia de medio ambiente se centra en la regulación de las actividades que entrañan un riesgo para la salud humana y el medio ambiente. Los instrumentos como la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación abordan raramente la cuestión de lo que sucedería si se produjeran daños al medio ambiente, a pesar de las medidas legislativas.

⁵⁰ DO C 37 de 3/2/2001, pp. 3-15.

En enero de 2002 la Comisión adoptó una propuesta de Directiva sobre responsabilidad ambiental⁵¹, aplicable a los daños ambientales, lo que incluye los daños a la biodiversidad, causados por emisiones procedentes de fuentes puntuales, como son las instalaciones contempladas en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación.

Un aspecto especialmente controvertido es determinar si el cumplimiento de las condiciones de los permisos podrá considerarse como defensa justificada de los titulares de las instalaciones cubiertas por la Directiva, quienes se verían así exonerados de su responsabilidad, o si se considerará, cuando menos, como factor atenuante. En la propuesta de la Comisión, el cumplimiento de las condiciones de los permisos se considera suficiente. Si el cumplimiento de las condiciones de un permiso por parte del titular de una instalación pudiera ignorarse a la hora de determinar la responsabilidad, se correría el riesgo de que los reguladores adoptaran una actitud relajada en la aplicación de la Directiva, con lo que los permisos perderían su carácter intrínseco de instrumentos preventivos.

10.2.6. *Plan de actuación en materia de tecnología medioambiental*

La Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación constituye un vector de difusión de las tecnologías medioambientales en la industria. El Plan de actuación en materia de tecnología medioambiental, previsto para finales de 2003, incluye una serie de medidas para superar las barreras que frenan el desarrollo, difusión y uso de tecnologías prometedoras que pueden contribuir al incremento tanto del nivel de protección del medio ambiente como del ritmo de crecimiento económico y creación de empleo.⁵² Las actividades que se realizan en el marco del Plan de acción complementan a las de la Directiva, en la medida en que permiten establecer un catálogo tanto de tecnologías prometedoras que podrían convertirse en mejores técnicas disponibles en un futuro, como de las modalidades de superación de las barreras al desarrollo y la difusión de las tecnologías.

10.3. **La Política agrícola común**

La Política agrícola común (PAC) condiciona los pagos directos en su primer pilar (organización común de los mercados) a las medidas que deben adoptar los Estados miembros para limitar los efectos medioambientales de las actividades agrarias. Las medidas en cuestión pueden condicionar las ayudas al cumplimiento de normas de medio ambiente de carácter general o específico, entre las que se encuentran las contempladas en la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación.

Además, el segundo pilar de la PAC⁵³ ofrece un abanico de medidas a las que pueden recurrir los Estados miembros a la hora de elaborar sus programas de desarrollo rural. Algunas de estas medidas están orientadas hacia la protección del medio ambiente y pueden constituir un complemento a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación. En determinados casos, (como pueden ser las

⁵¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, COM (2002) 17 final, DO C 151 E de 25.6.2002, pp. 132-145.

⁵² COM (2003) 131 final.

⁵³ Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, D O L 160 de 26/6/1999, pp. 80.102.

inversiones destinadas a la mejora del procesamiento y la comercialización de los productos agrícolas), la concesión de las ayudas a los beneficiarios está condicionada al cumplimiento de determinadas normas medioambientales mínimas, como son las que contempla la Directiva. En el ámbito de las medidas agroambientales, pueden otorgarse ayudas a los agricultores que se comprometan a ir más allá de las buenas prácticas agrícolas habituales, lo que implica, como mínimo, el respeto de los requisitos obligatorios generales en materia de protección del medio ambiente.

El nivel de las ayudas disponibles en el marco de las medidas de desarrollo rural se vería incrementado si el Consejo aprobara las propuestas de reforma de la PAC hechas por la Comisión⁵⁴, las cuales incluyen una transferencia de recursos financieros del primer al segundo pilar. Además, los agricultores que reciben pagos directos se verían sujetos a un sistema de controles y sanciones más estricto para garantizar el cumplimiento de las normas medioambientales basadas en la legislación comunitaria aplicable en la materia.

10.4. Sexto Programa Marco de IDT

Las actividades del Sexto Programa Marco de IDT⁵⁵ pueden reforzar la prevención y el control integrados de la contaminación. Así, por ejemplo, los proyectos de IDT y demostración podrían incluir entre sus resultados nuevas técnicas a las que tendrá acceso la industria. Por otra parte, los conocimientos adquiridos con dichos proyectos contribuirían a la actualización de los documentos técnicos de referencia. Además, dichos documentos pueden servir de orientación para que la comunidad científica concentre su atención en cuestiones de carácter prioritario.

Pregunta 7a: A fin de alcanzar los objetivos ambientales de la UE para las instalaciones industriales de gran envergadura, ¿es necesaria alguna actuación que tenga por objeto mantener una elevada coherencia entre esta Directiva y los demás instrumentos, existentes o futuros, a nivel nacional o comunitario?

Pregunta 7b: En particular, ¿cómo puede fomentar la UE el uso tanto de instrumentos complementarios basados en el mercado, entre los que figura el comercio de derechos nacionales de emisión, como de instrumentos voluntarios?

11. CONCLUSIÓN

El cumplimiento de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación constituye uno de los principales requisitos para que la industria europea consiga un buen rendimiento ambiental. Para establecer en Europa más modelos de producción sostenible y dotar a los ciudadanos europeos de un medio ambiente más limpio y sano, es esencial el éxito en la puesta en práctica de la Directiva, lo cual incluye la aplicación plena de las mejores técnicas disponibles antes de octubre de 2007. La Directiva también puede aportar una contribución significativa a otros objetivos de la UE, entre los que cabe mencionar la promoción

⁵⁴ COM (2003) 23 final.

⁵⁵ Decisión nº 1513/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, D O L 132 de 29/8/2002, pp. 1-33.

de la innovación y la modernización en la industria, la cohesión económica y social o la competencia leal y sana en el mercado interior.

Muchas de las instalaciones contempladas por la Directiva han puesto de manifiesto que el rendimiento elevado desde el punto de vista del medio ambiente viene acompañado de resultados económicos positivos. Aunque la Directiva representa un desafío para la industria europea, también constituye una oportunidad.

Como consecuencia del principio de subsidiariedad, se ha establecido un sistema en el que se espera que los titulares de las instalaciones adquieran conocimiento de las mejores técnicas disponibles y se exige que las autoridades competentes (locales, regionales o nacionales) designadas por los Estados miembros velen por que la puesta en práctica técnica, mediante el establecimiento de condiciones en los permisos que conceden. Este enfoque atribuye tanto a las autoridades competentes como a los titulares de las instalaciones una gran responsabilidad y unas exigencias consecuentes en términos de recursos y acceso a la información.

El intercambio de información sobre las mejores técnicas disponibles entre los Estados miembros y las partes interesadas constituye una herramienta básica del sistema, pero no basta en sí mismo para garantizar su éxito. Además, resultan cruciales la experiencia, integridad y capacidad de las autoridades competentes y su destreza para establecer una relación de cooperación con las partes interesadas, y en particular con los titulares de instalaciones.

Si resultara patente que los esfuerzos de las autoridades resultan insuficientes, podría ser necesario plantear un enfoque más armonizado que garantice un grado razonable de coherencia entre los permisos concedidos por las distintas autoridades. Ello podría hacerse, por ejemplo, mediante el establecimiento de unos valores límite de emisión de ámbito comunitario que constituyeran la norma, en lugar de la excepción. Como alternativa, podría considerarse un mayor recurso a los instrumentos basados en el mercado.

En opinión de la Comisión, gran número de Estados miembros deben acelerar sus avances hacia la consecución de un elevado nivel de protección del medio ambiente, habida cuenta del plazo final establecido para la puesta en práctica completa de la Directiva. Asimismo, la mayor parte de los países candidatos a la adhesión deberán seguir reforzando de manera significativa sus esfuerzos, conforme a lo acordado en las negociaciones de adhesión. En todos los casos, el plazo definitivo expirará en octubre de 2007, salvo cuando se haya concedido un período de transición adicional, como puede ocurrir con las instalaciones situadas en Polonia, Eslovenia, Eslovaquia o Letonia.

El éxito en la aplicación de la Directiva representaría una contribución importante a una serie de acciones en curso dentro del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente y, en especial, a las estrategias temáticas en materia de contaminación atmosférica, medio ambiente marino, protección de suelo, utilización sostenible de recursos y reciclado, así como en lo relativo a la estrategia sobre cambio climático. Un desafío particular a este respecto será evaluar el impacto previsto de la Directiva sobre las cuestiones medioambientales abordadas a través de dichas estrategias.

La Comunidad también debe mantener un esfuerzo constante para obtener una combinación óptima de instrumentos de política de medio ambiente, comprobar su coherencia plena y explorar la posibilidad de optar con mayor frecuencia por planteamientos no tradicionales que ofrecen incentivos a las empresas para que estas mejoren su rendimiento ambiental.

En el ámbito internacional, la Comunidad habrá de continuar sus esfuerzos para promover una transición progresiva hacia modelos de producción sostenibles dentro del marco de programas de diez años de duración acordado en la cumbre mundial sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo. Es especialmente importante que los países no europeos también puedan extraer beneficios del intercambio europeo de información sobre las mejores técnicas disponibles.

CONSULTA A LAS PARTES INTERESADAS

Junto con la publicación de la presente Comunicación, la Comisión pone en marcha una amplia consulta acerca de la aplicación de la Directiva y de la futura evolución de la política relativa a las consecuencias para el medio ambiente de las fuentes puntuales de emisión de gran envergadura del sector industrial. Para ello, la presente Comunicación plantea siete preguntas clave; además, se ha creado en un sitio web dedicado a esta consulta, en la siguiente dirección http://www.europa.eu.int/comm/-environment/ipcc/ipcc_consultation.htm

En el primer semestre de 2004, la Comisión informará a las instituciones de la UE acerca de los resultados de la consulta y de las respuestas oficiales de los Estados miembros a la encuesta general sobre la aplicación de la Directiva.

ANEXO 1

ESTRUCTURAS DE APOYO PARA LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

IMPEL

Desde 1997, la red informal de las autoridades de los Estados miembros responsables de la aplicación de la legislación ambiental de la UE (IMPEL) ha dedicado muchas de sus actividades a la Directiva que nos ocupa. La red ha realizado varios proyectos en este ámbito en los que se tratan cuestiones importantes, como son las inspecciones, el control del cumplimiento los cambios en las operaciones y las prescripciones obligatorias de carácter general.⁵⁶

La Comisión acoge con satisfacción la determinación y promoción de las mejores prácticas que hacen posible dichos proyectos. Sin embargo, considera que, en general, todavía hay margen para centrarlos aún más en la determinación de mejores prácticas. Habida cuenta de la importancia de los informes, los Estados miembros deberían reservarles una mayor difusión y fomentar una aplicación más amplia de las recomendaciones que contienen.

Por lo que respecta a los países candidatos, cabe señalar la creación de la red AC-IMPEL, destinada a fomentar la aplicación del *acervo* medioambiental. Varias de las acciones de esta red (como pueden ser los estudios acerca de las capacidades administrativas) son relevantes para la Directiva. Las dos redes se unieron el 1 de enero de 2003.

Grupo de Expertos de prevención y control integrados de la contaminación

El Grupo de Expertos de prevención y control integrados de la contaminación, de carácter informal, se creó originalmente para profundizar los debates entre los Estados miembros y la Comisión en relación con diversas ambigüedades que debían solucionarse a la hora de incorporar la Directiva al Derecho nacional. Más recientemente, el grupo ha centrado sus actividades en la presentación de informes y en aspectos de carácter estratégico.

Foro de intercambio de información y Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación

En 1997 la Comisión creó un foro de intercambio de información, en el que participan representantes de los Estados miembros, la industria y las organizaciones no gubernamentales medioambientales, y una Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación para facilitar un intercambio estructurado y útil de información relativa a las mejores técnicas disponibles y al seguimiento. Las actividades en las que participan, a veces denominadas “proceso de Sevilla”, se describen en el apartado 6.

Comité EPER

En sus actividades relativas al inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER), entre las que figura la adopción de la Decisión correspondiente, la Comisión cuenta con la asistencia de un Comité integrado por representantes de los Estados miembros. Para más información acerca del inventario EPER, véase el apartado 9.

⁵⁶ Consulta de informes finalizados: <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/index.htm>
Proyectos en curso: <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/workprog.htm>

ANEXO 2

DESCRIPCIÓN SUCINTA DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN INDUSTRIAL APLICADAS EN ALGUNOS PAÍSES NO EUROPEOS

La información que se ofrece a continuación fue presentada en una conferencia sobre las políticas de prevención y control de la contaminación industrial que la Comisión y la Presidencia española organizaron en Sevilla los días 25 y 26 de abril de 2002.

EE.UU.

La política de este país ha estado dominada por normativas tradicionales de ordenación y control, cuya aplicación es considerada como eficaz por la Agencia nacional para la protección del medio ambiente (US-EPA). Los EE.UU. todavía utilizan el concepto de las mejores técnicas disponibles y aplican valores límite de emisión y normas de calidad medioambiental. El Gobierno se ha comprometido a hacer mayor uso de los sistemas basados en el mercado, los cuales deberían completar y sustituir a los enfoques tradicionales. Asimismo, cada vez es más frecuente el recurso a incentivos a nivel subfederal.

El sistema de incentivos más conocido es el programa de 1990 de comercio de derechos de emisión de dióxido de azufre, calificado de éxito parcial por la US-EPA. Se considera que los incentivos son especialmente útiles cuando se trata de fuentes pequeñas y geográficamente dispersas. De los siete tipos de incentivos establecidos, cuatro son aplicables a las fuentes puntuales industriales de gran envergadura: comercio, responsabilidad, información y programas voluntarios. Se estima que podría efectuarse un ahorro equivalente al 25% de los gastos actuales si las normativa tradicional se viera sustituida por la aplicación de incentivos.

Con arreglo al sistema Superfund, hasta una contribución pequeña a la contaminación del suelos puede acarrear el pago de los costes totales de descontaminación. Todas las instalaciones industriales con más de 10 trabajadores están obligadas a comunicar al inventario de vertidos tóxicos, de acceso público, el uso de una serie de sustancias químicas catalogadas por encima de determinados límites máximos. La US-EPA también negocia acuerdos medioambientales con empresas privadas.

Canadá

En 1999 se adoptó una nueva ley federal sobre protección del medio ambiente, a la que se añaden diversas normativas suplementarias adoptadas por las provincias. Entre los instrumentos aplicados cabe mencionar los siguientes: normativas tradicionales, planes de prevención de la contaminación, códigos de buenas prácticas, objetivos de calidad, inventarios de vertidos, comercio de derechos de emisión, incentivos financieros, acuerdos voluntarios y planes de acción norteamericanos para el refuerzo de las capacidades regionales.

Los planes de prevención de la contaminación se centran en medidas primarias dirigidas a un agente específico, un proceso de fabricación o una instalación completa. El Ministerio de Medio Ambiente puede exigir la preparación y aplicación de un plan de este tipo. En caso de hacerlo, la empresa en cuestión está obligada, so pena de multas, a mantener la aplicación del plan en las instalaciones, si bien no es preciso que lo presente para su aprobación.

Los códigos de buenas prácticas son documentos elaborados en estrecha consulta con la industria que engloban diferentes sectores industriales y corresponden a los documentos BREF de la UE. Los códigos pueden ser adoptados por las empresas e instalaciones en

calidad de compromisos voluntarios, servir de base para establecer requisitos normativos o ser utilizados por el sector financiero como condiciones para otorgar financiación.

El marco reglamentario se ve completado por la negociación de acuerdos destinados a garantizar la aceptación de compromisos a nivel ejecutivo, el establecimiento de objetivos claros y de resultados mesurables, la consulta con las partes interesadas, el suministro de información al público, la comprobación de los resultados, la oferta de incentivos y la asunción de consecuencias. Recientemente Canadá puso en marcha un programa voluntario de reducción de las emisiones de 117 agentes contaminantes que afecta a 318 instalaciones de 8 sectores. El correspondiente programa de seguimiento se halla en fase de preparación.

Japón

Aunque el desarrollo de la mayoría de las políticas compete al Ministerio de Medio Ambiente, las autoridades locales son responsables de su aplicación y de la puesta en práctica de sus propias políticas.

El marco legislativo nacional no está integrado (leyes distintas para la atmósfera, el agua, los residuos, el suelo, el ruido, etc.) y se aplican valores límite de emisión y normas de calidad. Los valores límite de emisión constituyen requisitos mínimos uniformes que pueden ser completados por otros límites establecidos a nivel local con el fin de responder a normas de calidad asimismo locales. El concepto de las mejores técnicas disponibles no se utiliza en el sistema central. Sin embargo, a escala local se establecen acuerdos integrados de lucha contra la contaminación de carácter voluntario, basados en las mejores técnicas disponibles. En la actualidad hay unos 30.000 acuerdos de este tipo.

La cultura del país favorece el consenso, motivo por el cual las actuaciones judiciales son poco frecuentes. En el futuro Japón hará más hincapié tanto en los enfoques voluntarios a nivel nacional, como en el incremento de los niveles de transparencia y responsabilidad. Debido a las recientes dificultades económicas de Japón, no existe en la actualidad un clima especialmente favorable para la introducción de nuevas medidas de lucha contra la contaminación.

China

En abril de 2002 China contaba con 136 leyes sobre medio ambiente y 427 normas medioambientales, especialmente dirigidas hacia la contaminación industrial. En 1979 se introdujo un sistema de permisos y la aplicación de la normativa quedó centralizada.

En 1998 se procedió al cierre de 150.000 pequeñas empresas a causa de sus elevados niveles de contaminación (la medida afectó en especial a los sectores de la pasta de madera y papel, la curtiduría, la coquificación y el acero). La aparición de picos de contaminación fluvial entraña la suspensión de las operaciones. China tiene la intención de mantener sus planes de cierre de las instalaciones con mayores niveles de contaminación y consumo de energía.

Este país también ha comenzado a aplicar políticas basadas en el mercado, como es la promoción de la norma ISO 14000 y de las etiquetas ecológicas. Se está estudiando la adopción de nuevas políticas, como el comercio de derechos de emisión y la reducción de las emisiones totales de un número mayor de agentes contaminantes, dirigidas en particular a las grandes instalaciones de combustión, la industria petroquímica, la metalurgia y la industria de materiales de construcción.

India

La India utiliza normativas de ordenación y control, instrumentos económicos y enfoques voluntarios. En 17 sectores es obligatorio efectuar una declaración medioambiental anual. Sin embargo, el concepto de las mejores técnicas disponibles no se aplica como instrumento reglamentario.

Se fomentan los procesos en circuito cerrado y se desarrollan normas de emisión en cooperación con las industrias y con participación pública. En las zonas especialmente sensibles a la contaminación atmosférica se promueve el uso de combustibles limpios. Además, se ha creado una serie de círculos locales de minimización de los residuos para aprovechar las posibilidades de reutilización y recuperación.