



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas 21.12.2007  
SEC(2007) 1682

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**Resumen de la evaluación del impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)**

[COM(2007) 843 final]  
[COM(2007) 844 final]  
[SEC(2007) 1679]

## DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

### Resumen de la evaluación del impacto que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)

#### 1. CONTEXTO POLÍTICO, CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO Y CONSULTA DE LAS PARTES INTERESADAS

La Directiva IPPC y las disposiciones legislativas sobre las emisiones industriales desempeñan un papel importante en la protección y mejora del medio ambiente de Europa y de la salud de sus ciudadanos. Sin embargo, también tienen un papel importante en la respuesta a las demandas para «mejorar el marco regulador» de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y otras partes interesadas. Por ello, la Comisión inició en 2005<sup>1</sup> una revisión de las disposiciones legislativas sobre emisiones industriales con el fin de garantizar su eficacia en términos medioambientales y de coste.

La revisión se basa en un amplio programa de diez estudios y en una consulta permanente, inclusiva y estructurada a los interesados. Se ha realizado un análisis pormenorizado de las opciones y toda la información de fondo puede consultarse en una página web pública CIRCA<sup>2</sup>.

#### 2. INFORMACIÓN DE FONDO SOBRE EMISIONES INDUSTRIALES Y MEJORES TÉCNICAS DISPONIBLES

Las actividades industriales desempeñan un importante papel en el bienestar económico de Europa, ya que contribuyen al crecimiento sostenible y proporcionan puestos de trabajo de elevada calidad. Sin embargo, las actividades industriales también tienen un impacto significativo en el medio ambiente.

Las principales instalaciones industriales son responsables de una parte importante del total de emisiones a la atmósfera de los principales contaminantes (83 % de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), 34 % de óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), 43 % de partículas y 55 % de compuestos orgánicos volátiles (COV)). También tienen otras repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a las emisiones al agua y al suelo, la generación de residuos y el uso de energía.

Las emisiones procedentes de instalaciones industriales están cubiertas por los siguientes textos legislativos fundamentales:

---

<sup>1</sup> COM(2005) 540 final

<sup>2</sup> [http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc\\_rev/library](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library)

- La Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación<sup>3</sup> (Directiva IPPC), que establece los principios fundamentales para la concesión de permisos y el control de las instalaciones, basados en un enfoque integrado y en la aplicación de las mejores técnicas disponibles (MTD), que son las técnicas más efectivas para lograr un elevado nivel de protección medioambiental, teniendo cuenta los costes y beneficios.
- Las llamadas Directivas sectoriales, que establecen disposiciones específicas, en particular valores límite de emisión que constituyen un mínimo para determinadas actividades industriales (grandes instalaciones de combustión, incineración de residuos, actividades que utilizan disolventes orgánicos y producción de dióxido de titanio).

La Directiva IPPC ofrece un nivel de flexibilidad a la aplicación de las MTD, ya que pueden tenerse en cuenta consideraciones geográficas, técnicas y medioambientales a la hora de fijar las condiciones para los permisos.

Para ayudar a las autoridades que conceden los permisos y a los operadores a determinar las MTD, la Comisión organiza un intercambio de información entre expertos de los Estados miembros de la UE, la industria y las organizaciones de defensa del medio ambiente. El resultado es la adopción y publicación por parte de la Comisión de documentos de referencia sobre las MTD (BREF).

El proceso de revisión ha demostrado que los principios esenciales de la Directiva IPPC en vigor, en particular el enfoque integrado basado en las mejores técnicas disponibles (MTD), siguen siendo una base sólida para el futuro desarrollo de la legislación comunitaria sobre emisiones industriales. Las ventajas de aplicar las MTD han sido confirmadas por la evaluación del impacto y, por consiguiente, la opción de abandonar el principio de las MTD no ha tenido eco.

Sin embargo, hay importantes deficiencias en la aplicación de la legislación vigente que obstaculizan la plena explotación de las mejores técnicas disponibles que originalmente pretendía la Directiva, hacen muy difícil el control de la aplicación a nivel comunitario y no conducen a evitar o reducir las cargas administrativas innecesarias.

### **3. DEFINICIÓN DE PROBLEMAS GENERALES Y OBJETIVOS**

#### **Definición de problemas generales**

Desde su entrada en vigor, han aparecido varios problemas en la aplicación de la legislación. El amplio análisis realizado como parte del proceso de revisión dio lugar a la identificación de cuatro problemas específicos:

- Aplicación insuficiente de las mejores técnicas disponibles (MTD). El análisis demostró que, sin una mayor reducción de las emisiones procedentes de las instalaciones IPPC, los efectos positivos sobre la salud y el medio ambiente que han de obtenerse de los objetivos fijados en la Estrategia Temática sobre la

---

<sup>3</sup> DO L 257 de 10.10.1996, p. 26.

Contaminación Atmosférica (ETCA) no llegarán a materializarse y continuará el falseamiento de la competencia.

- Limitaciones relacionadas con el cumplimiento, el control de la aplicación y las mejoras medioambientales, que obstaculizan la protección del medio ambiente.
- Cargas administrativas innecesarias debidas a la complejidad y falta de coherencia de algunas partes del marco jurídico vigente.
- Ámbito de aplicación insuficiente y disposiciones poco claras de la Directiva IPPC en vigor, que podrían obstaculizar el logro de los objetivos fijados en las Estrategias Temáticas de la Comisión.

Otro problema que se señaló fue el de la limitación en el uso de instrumentos más flexibles, como los sistemas de comercio de emisiones de NO<sub>x</sub> y SO<sub>2</sub>. Esta cuestión se seguirá explorando en un procedimiento distinto del de la revisión de la Directiva, pero se incluye en la evaluación del impacto con el fin de demostrar las ventajas potenciales de este tipo de medidas.

## Objetivos

**El objetivo general sigue siendo la prevención y el control de la contaminación y de sus impactos producidos por las actividades industriales para lograr un elevado nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente. Esto debe lograrse de la forma más rentable y eficiente posible, al tiempo que se garantiza la reducción de cargas administrativas innecesarias.**

En el marco de este objetivo continuado, es necesario seguir actuando para abordar los cuatro ámbitos problemáticos arriba esbozados.

- (1) Apoyar a los Estados miembros para que apliquen una política de concesión de permisos basada en las MTD.
- (2) Reforzar el cumplimiento e incrementar las mejoras medioambientales al tiempo que se estimula la innovación.
- (3) Suprimir las cargas administrativas innecesarias y simplificar la legislación en vigor.
- (4) Contribuir mejor a los objetivos de las Estrategias Temáticas revisando el ámbito de aplicación actual y las disposiciones de la Directiva IPPC.

La evaluación del impacto incluye cuatro capítulos en los que se abordan estas cuestiones detenidamente. Un quinto capítulo considera el posible uso futuro de instrumentos compatibles con la IPPC y basados en el mercado. Las sinergias y los vínculos existentes entre los diversos objetivos y opciones han sido evaluados cuidadosamente a lo largo de toda la evaluación del impacto (EI). El resumen que figura a continuación refleja esta estructura.

#### 4. APOYAR A LOS ESTADOS MIEMBROS PARA QUE APLIQUEN UNA POLÍTICA DE CONCESIÓN DE PERMISOS BASADA EN LAS MTD.

##### Definición de problemas específicos

La vaguedad de las disposiciones relativas a las MTD, el amplio grado de flexibilidad que permite a las autoridades competentes apartarse de ellas en el proceso de concesión de permisos y el papel poco claro de los BREF son algunos de los factores que han dado lugar a diferencias significativas en el recurso a las MTD en toda la UE. Esta falta de claridad jurídica también ha dificultado las medidas de la Comunidad para hacerlo cumplir. Las principales deficiencias en la aplicación son las siguientes:

- Los permisos emitidos para aplicar la Directiva IPPC suelen incluir condiciones que no se basan en las MTD según se describen en los BREF, sin apenas justificación, si es que la hay, para dicha desviación.
- Los requisitos mínimos de las Directivas sectoriales suelen usarse como límites de emisión por defecto para los permisos IPPC, sin tener en cuenta los requisitos legales existentes. Este problema es particularmente grave en el caso de las grandes instalaciones de combustión (GIC), que contribuyen de forma significativa a las emisiones, en toda la UE, de contaminantes atmosféricos importantes, como el SO<sub>2</sub> (~ el 80 % del total de emisiones) y el NO<sub>x</sub> (~ el 30 % del total de emisiones).

Como consecuencia de esto, la IPPC no está logrando obtener las ventajas que originalmente se suponía, y al mismo tiempo permite el falseamiento del mercado interior. Las emisiones atmosféricas previstas de los Estados miembros superarán en mucho los objetivos de 2020 asociados con los objetivos de la ETCA si no se sigue actuando y por consiguiente son necesarias medidas para aplicar las MTD en las instalaciones IPPC con el fin de corregir esta situación.

##### Análisis de las opciones

Se han evaluado nueve opciones para determinar la forma de abordar eficazmente las cuestiones señaladas, teniendo plenamente en cuenta tanto los costes como los beneficios. Se recomiendan las siguientes opciones:

<b>Papel de las MTD:</b> Reforzar y aclarar el concepto y el uso de las MTD, e incrementar la transparencia exigiendo que el uso de la flexibilidad tenga que estar justificado y documentado.
--

<b>Uso de valores límite de emisión (VLE) sectoriales frente a las MTD:</b> Reforzar las exigencias mínimas existentes en determinados sectores (GIC, determinados hornos de cemento donde se coincieran residuos, dióxido de titanio)
--

<b>Situación del proceso de los BREF:</b> Mejorar la recogida de datos e incrementar la coherencia entre los formatos de los datos usados en los documentos de referencia de las MTD y el permiso.
--

Algunos de los principales impactos de estas opciones son:

- Mejora significativa en la actuación de los Estados miembros al basar las decisiones de concesión de permisos en las MTD teniendo en cuenta costes y beneficios, y mejora en el alcance de la información en los futuros BREF.

- Ventajas calculadas en sanidad y medio ambiente obtenidas del mayor recurso a las MTD, que superarían en gran medida los costes de adaptación de las instalaciones para conformarlas con la Directiva. Las ventajas dependen del nivel actual del recuso a las MTD para la concesión de permisos, por región o por sector; por ejemplo, en el caso de las GIC, los beneficios netos a escala de toda la UE serían de entre 7 000 y 28 000 millones de euros al año, incluyendo una reducción de muertes prematuras / años de vida perdidos de 13 000 y 125 000, respectivamente (excluyendo cualquier beneficio adicional para el medio ambiente, como la reducción de la eutrofización y la acidificación).
- Reducción de un 30 a un 70 % en la diferencia entre las emisiones procedentes de las GIC previstas por los Estados miembros y los objetivos de la ETCA acordados para 2020.
- No se han señalado impactos significativos a largo plazo en la competitividad, impactos sociales perjudiciales o efectos negativos en el crecimiento económico debido a la posible flexibilidad en casos bien justificados y documentados. Por el contrario, el análisis muestra que una aplicación más unificada de las MTD contribuiría a reducir el falseamiento de la competencia en los sectores industriales de la UE cubiertos por la Directiva IPPC.

## 5. REFORZAR EL CUMPLIMIENTO E INCREMENTAR LAS MEJORAS MEDIOAMBIENTALES AL TIEMPO QUE SE ESTIMULA LA INNOVACIÓN.

### Definición de problemas específicos

Las disposiciones del marco jurídico vigente en materia de informes sobre el cumplimiento, inspecciones y revisión de los permisos son vagas, lo que da lugar a grandes divergencias entre Estados miembros en la aplicación de la legislación y consiguientes niveles no óptimos de protección medioambiental, así como al falseamiento del mercado interior. Además, es necesario que la IPPC proporcione mayores incentivos para estimular la innovación.

### Análisis de las opciones

Se evaluaron dieciocho opciones específicas en cuanto a la forma en que apoyan la aplicación y el control del cumplimiento de la legislación, logrando al mismo tiempo un equilibrio entre beneficios y costes, lo que dio lugar a las siguientes recomendaciones:

<p><b>Inspección, informes sobre el cumplimiento, revisión de permisos:</b> Introducir requisitos claros, al tiempo que se deja a los Estados miembros una cierta flexibilidad en el enfoque, siempre y cuando se cumplan unos criterios mínimos.</p>
---

<p><b>Innovación:</b> Facilitar una mejora continua incrementando los impactos de la IPPC en la innovación.</p>
---

Algunos de los principales impactos de estas opciones son los siguientes:

- Ayuda para afianzar y, en algunos casos, acelerar la aplicación de las MTD, contribuyendo así al logro de los objetivos de las Estrategias Temáticas y reduciendo el falseamiento de la competencia.

- Beneficios positivos medioambientales, económicos y sociales gracias al estímulo a la innovación y a la posibilidad de desarrollar mercados piloto.
- Logro de ventajas adicionales desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente, con costes administrativos necesarios de cerca de 40 millones de euros anuales, el 65 % de los cuales correrá a cargo de las autoridades de los Estados miembros.

## 6. SUPRIMIR LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS INNECESARIAS Y SIMPLIFICAR LA LEGISLACIÓN EN VIGOR.

### Definición de problemas específicos

La legislación vigente en materia de contaminación industrial es compleja y a veces incoherente, lo que da lugar a los siguientes problemas:

- Las autoridades y los operadores pueden tener dificultades a la hora de entender e interpretar las diferentes disposiciones legislativas y, como resultado de ello, la aplicación puede resultar incompleta e ineficaz.
- Algunos requisitos existentes, como los relativos a la concesión de permisos y a la información, están desajustados o duplicados, dando lugar a cargas administrativas innecesarias.

### Análisis de las opciones

Se han evaluado diez opciones específicas en cuanto a la mejora de la claridad jurídica y la aplicación, reduciendo al mismo tiempo costes administrativos innecesarios. Se recomiendan las siguientes opciones:

<p><b>Resolver la incoherencia en las múltiples Directivas:</b> Fusionar, mediante una refundición, la Directiva IPPC y las seis Directivas sectoriales en una única Directiva sobre las emisiones industriales.</p>
--

<p><b>Reducir los costes de la concesión de permisos y los informes de la IPPC:</b> Introducir cambios en la legislación para simplificar la concesión de permisos, reducir los informes que deben presentar los operadores, introducir programas de acción para apoyar a los Estados miembros a reducir gastos administrativos innecesarios y racionalizar los informes presentados por los Estados miembros.</p>
--

Una única Directiva sobre emisiones industriales proporcionará un marco jurídico claro, coherente y simplificado, con los siguientes impactos fundamentales:

- Eliminación de cerca de 30 millones de euros anuales de cargas administrativas innecesarias mediante la concesión combinada de permisos y de 2 millones de euros anuales mediante la racionalización de la presentación de informes y del seguimiento.
- Incremento del recurso a las MTD mediante la clarificación de la interacción con requisitos sectoriales mínimos.
- Reducción importante de los costes administrativos del Estado miembro (que se calcula del orden de 150 a 300 millones de euros anuales), ya que la mayoría de

las cargas administrativas que pueden reducirse se encuentran a nivel nacional o regional.

## 7. CONTRIBUIR MEJOR A LOS OBJETIVOS DE LAS ESTRATEGIAS TEMÁTICAS REVISANDO EL ÁMBITO DE APLICACIÓN ACTUAL Y LAS DISPOSICIONES DE LA DIRECTIVA IPPC.

### Definición de problemas específicos

Aplicada convenientemente, la Directiva IPPC es una forma rentable de regular la contaminación industrial y reducir las emisiones. La revisión analizó la forma en que una clarificación o ampliación del ámbito de aplicación de la IPPC podría contribuir a dichas reducciones.

### Análisis de las opciones

Se han analizado una gran variedad de opciones (considerando la inclusión de 17 diferentes actividades y disposiciones sobre la contaminación del suelo) en función de sus ventajas y de su relación coste-eficacia con vistas a lograr los objetivos existentes. Las principales opciones recomendadas son las siguientes:

Inclusión de <b>instalaciones de combustión de entre 20 y 50 MW</b>
Inclusión de instalaciones industriales para la <b>conservación de la madera y de productos de la madera</b>
Inclusión de la producción de <b>tableros a base de madera</b>

Para otras varias actividades, el análisis ha mostrado que el ámbito de aplicación de la legislación debería aclararse para resolver las incoherencias (tratamiento de residuos, productos químicos, productos cerámicos y producción alimentaria).

Sin embargo, existen también actividades (por ejemplo, la cría de ganado, determinadas actividades de tratamiento de residuos, la acuicultura) que están excluidas deliberadamente de la Directiva debido a sus limitados beneficios medioambientales o a sus costes excesivos.

Por otra parte, se recomienda también la introducción de disposiciones más específicas sobre el control y la rehabilitación del suelo.

Algunos de los principales impactos son:

- Contribución a algunos objetivos esenciales en materia de medio ambiente y salud (p. ej. la inclusión de las instalaciones de combustión de entre 20 y 50 MW contribuye a reducir entre un 2 y un 6 % la diferencia entre las emisiones industriales previstas de los Estados miembros y los objetivos de la ETCA). Los beneficios netos para el medio ambiente y la salud de la inclusión de este tipo de instalaciones de combustión se calculan entre 732 y 1 600 millones de euros.
- Inclusión de unas 4 400 instalaciones en la IPPC (comparadas con las 52 000 ya incluidas), algunas de las cuales (~33 %) ya están cubiertas por un sistema de concesión de permisos basado en las MTD en los Estados miembros.
- Creación de condiciones más equitativas para los sectores afectados.

- Los beneficios medioambientales logrados darán lugar a un incremento en las cargas administrativas necesarias de cerca de 37 millones de euros al año.

## 8. FACILITAR EL POSIBLE USO FUTURO DE INSTRUMENTOS COMPATIBLES CON LA IPPC Y BASADOS EN EL MERCADO, COMO UN RÉGIMEN DE COMERCIO DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE NO<sub>x</sub> Y SO<sub>2</sub>

### Definición de problemas específicos

La actual Directiva IPPC no permite el uso de instrumentos basados en el mercado como una alternativa a la concesión de permisos basada en las MTD. Esto podría limitar posibles ahorros de costes a escala del sector.

### Análisis de las opciones

Se han estudiado dos opciones principales para facilitar el posible uso de instrumentos basados en el mercado. La opción recomendada es la siguiente:

**Facilitar el uso de instrumentos basados en el mercado:** Dependiendo de la adopción de un posible futuro instrumento jurídico, permitir a los Estados miembros lograr los niveles de emisión basados en las MTD mediante un sistema de comercio de emisiones basado en las normas de la UE en vez de las condiciones para los permisos individuales basadas en las MTD para el NO<sub>x</sub> y el SO<sub>2</sub>.

El proyecto de propuesta jurídica no incluye ningún texto relativo a la introducción de comercio de derechos de emisión de SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub>. Sin embargo, la Comisión seguirá trabajando con vistas a un posible futuro instrumento jurídico que establezca normas a escala de UE sobre esta cuestión.

Este trabajo incluirá un análisis completo de las opciones, incluidos el ámbito de aplicación y la asignación de derechos de emisión, y estudiará los posibles impactos, directos e indirectos, para los sectores económicos, sacando conclusiones de la experiencia obtenida en el comercio de emisiones de gases con efecto invernadero. Solamente para las GIC, hay potencial para una economía de costes, en comparación con los permisos de las MTD, de entre 300 y 1 000 millones de euros al año.

## 9. CONCLUSIONES ACERCA DEL CONJUNTO DE MEDIDAS POLÍTICAS PROPUESTAS

Tras una amplia consulta a los interesados, la evaluación del impacto presenta un análisis minucioso de una gran variedad de opciones.

La propuesta de Directiva única sobre las emisiones industriales, con todas las opciones recomendadas del conjunto de medidas políticas, mejorará la eficiencia de la legislación para el logro de sus objetivos de salud y medioambientales de la forma más rentable. También reducirá las cargas administrativas, con una reducción neta prevista que se estima entre 105 y 255 millones de euros al año, reduciendo al mínimo los falseamientos de la competencia dentro de la UE, sin obstaculizar la posición competitiva de la industria europea.