



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.12.2007
SEC(2007) 1682

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Resumo da avaliação de impacto que acompanha a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição)

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

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Resumo da avaliação de impacto que acompanha a proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição)

1. CONTEXTO POLÍTICO, QUESTÕES PROCESSUAIS E CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS

A Directiva IPPC e o acervo legislativo em matéria de emissões industriais têm importância significativa na protecção e na melhoria do ambiente e da saúde dos cidadãos europeus. Todavia, cabe-lhes também um papel na resposta aos apelos dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu e de outros interessados no sentido da iniciativa “legislar melhor”. Nesta conformidade, a Comissão lançou em 2005 uma revisão do acervo legislativo em matéria de emissões industriais, a fim de assegurar a sua eficácia em termos de ambiente e de custos¹.

A revisão tem por base um extenso programa de dez estudos e de consulta contínua, abrangente e estruturada às partes interessadas. Procedeu-se a uma análise circunstanciada de opções, estando toda a informação de apoio disponível num sítio web público CIRCA².

2. INFORMAÇÃO DE APOIO SOBRE EMISSÕES INDUSTRIAIS E MELHORES TÉCNICAS DISPONÍVEIS

As actividades industriais desempenham um papel importante no bem-estar económico da Europa, contribuindo para a sustentabilidade do crescimento e criando postos de trabalho de alta qualidade. Todavia, têm igualmente impacto significativo no ambiente.

As grandes instalações industriais são responsáveis por uma parte considerável das emissões totais dos principais poluentes atmosféricos: 83% no caso do dióxido de enxofre (SO₂), 34% no dos óxidos de azoto (NO_x), 43% no das poeiras e 55% no dos compostos orgânicos voláteis (COV). Têm ainda outros impactos ambientais assinaláveis, como as emissões para o meio aquático e o solo, a geração de resíduos e o consumo de energia.

As emissões das instalações industriais são objecto dos seguintes actos legislativos fundamentais:

- Directiva 96/61/CE, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (IPPC)³: estabelece os princípios gerais para o licenciamento e o controlo das instalações, com base numa abordagem integrada e na aplicação das melhores

¹ COM(2005) 540 final

² http://circa.europa.eu/Public/irc/env/ippc_rev/library

³ JO L 257 de 10.10.1996, p. 26

técnicas disponíveis (MTD), que são as técnicas mais eficazes para a consecução de um nível elevado de protecção do ambiente, tendo em conta os custos e benefícios.

- As chamadas directivas sectoriais, que contêm disposições específicas, incluindo valores-limite de emissão mínimos para certas actividades industriais (grandes instalações de combustão, incineração de resíduos, actividades que utilizam solventes orgânicos e produção de dióxido de titânio).

A Directiva IPPC permite alguma flexibilidade na aplicação das MTD, pois podem ser tidas em conta considerações geográficas, técnicas e ambientais aquando do estabelecimento das condições de concessão das licenças.

Para ajudar as autoridades de licenciamento e as empresas a determinar as MTD, a Comissão organiza um intercâmbio de informações entre peritos dos Estados Membros da UE, da indústria e de organizações de defesa do ambiente. O resultado é a adopção e a publicação, pela Comissão, de documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (BREF).

O processo de revisão demonstrou que os princípios gerais da actual Directiva IPPC, designadamente a abordagem integrada baseada nas MTD, continuam a ser uma base sólida para o futuro desenvolvimento da legislação relativa às emissões industriais. Os benefícios da aplicação das MTD foram confirmados pela avaliação de impacto, tendo pois sido rejeitada a opção de abandonar o princípio das MTD.

Na aplicação da legislação vigente, há porém deficiências consideráveis que impedem o aproveitamento pleno das melhores técnicas disponíveis originalmente visadas pela directiva, tornam bastante difícil a execução a nível comunitário e não conduzem à prevenção ou redução de encargos administrativos desnecessários.

3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA GERAL E OBJECTIVOS

Definição do problema geral

Desde a sua entrada em vigor, evidenciaram-se diversos problemas com a aplicação da legislação. A análise exhaustiva efectuada no âmbito do processo de revisão levou à identificação de quatro problemas específicos:

- Insuficiente aplicação das MTD. A análise demonstrou que, sem uma redução acrescida das emissões produzidas pelas instalações IPPC, frustrar-se-ão os efeitos positivos em termos de saúde e de ambiente potencialmente decorrentes dos objectivos estabelecidos na Estratégia Temática sobre a Poluição Atmosférica (ETPA) e a concorrência continuará a ser falseada.
- Limitações em relação ao cumprimento, à execução e aos melhoramentos ambientais, que prejudicam a protecção do ambiente.
- Encargos administrativos desnecessários, em consequência da complexidade e da inconsistência de algumas peças do enquadramento jurídico actual.

- Âmbito de aplicação insuficiente e disposições pouco claras da Directiva IPPC em vigor, susceptíveis de prejudicar a consecução dos objectivos estabelecidos nas estratégias temáticas da Comissão.

Um outro problema identificado foram as restrições à utilização de instrumentos mais flexíveis, como os sistemas de comércio de emissões de NO_x e de SO₂. Esta questão será estudada num processo separado da revisão da directiva, mas é incluída na avaliação de impacto a fim de demonstrar os benefícios potenciais de tais medidas.

Objectivos

O objectivo global continua a ser a prevenção e o controlo da poluição e dos impactos resultantes das actividades industriais, para alcançar um nível elevado de protecção da saúde humana e do ambiente do modo mais eficiente e rentável em termos de custos-benefícios, assegurando ao mesmo tempo a redução de encargos administrativos desnecessários.

No contexto deste objectivo contínuo, é necessário intensificar as acções de resposta às quatro áreas problemáticas atrás enunciadas.

- (1) Apoiar os Estados-Membros na aplicação de uma política de licenciamentos com base nas MTD;
- (2) Reforçar o cumprimento e incrementar as melhorias em termos ambientais, estimulando simultaneamente a inovação;
- (3) Reduzir os encargos administrativos desnecessários e simplificar a legislação vigente;
- (4) Contribuir melhor para os objectivos das estratégias temáticas mediante a revisão dos actuais âmbito de aplicação e dispositivo da Directiva IPPC.

A avaliação de impacto contém quatro capítulos que se debruçam sobre estas questões em pormenor. Há um quinto capítulo que considera a possível utilização futura de instrumentos de mercado compatíveis com a IPPC. As sinergias e ligações entre os vários objectivos e opções foram cuidadosamente apreciadas ao longo de toda a avaliação de impacto (AI). A síntese que se segue reflecte esta estrutura.

4. APOIAR OS ESTADOS-MEMBROS NA APLICAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE LICENCIAMENTOS COM BASE NAS MTD

Definição do problema específico

Disposições vagas em matéria de MTD, um excesso de flexibilidade que permite às autoridades competentes afastarem-se delas no processo de concessão de licenças e um papel pouco claro dos BREF, eis alguns dos factores que têm conduzido a diferenças marcadas no recurso às MTD por toda a UE. Esta falta de clareza jurídica tem também prejudicado a acção da Comunidade no sentido de garantir a execução da regulamentação. São as seguintes as principais deficiências na aplicação:

- As licenças concedidas em aplicação da Directiva IPPC incluem frequentemente condições não baseadas nas MTD conforme os BREF as caracterizam, com pouca ou nenhuma justificação para tal desvio.
- Os requisitos mínimos das directivas sectoriais são muitas vezes utilizados como limites de emissão por omissão para as licenças IPPC, ignorando as disposições legislativas em vigor. Este problema é particularmente grave no caso das grandes instalações de combustão (LCP), que contribuem significativamente para as emissões dos principais poluentes atmosféricos à escala da UE, como SO₂ (~80% das emissões totais) e NO_x (~30%).

Em consequência, a IPPC não está a produzir os benefícios originalmente pretendidos, ao mesmo tempo que permite falseamentos no mercado interno. As emissões atmosféricas previstas pelos Estados-Membros ultrapassarão em muito as metas para 2020 associadas aos objectivos da ETPA se não houver intervenção, pelo que, para rectificar esta situação, são necessárias medidas com vista à aplicação das MTD nas instalações IPPC.

Análise das opções

Foram avaliadas nove opções para determinar com que eficácia resolvem as questões identificadas, tendo plenamente em conta os custos e benefícios. Recomendam-se as seguintes:

Papel das MTD: reforçar e clarificar o conceito e a utilização das MTD e aumentar a transparência, exigindo que o recurso à flexibilidade seja justificado e documentado
Utilização de valores-limite de emissão sectoriais em contraponto às MTD: reforçar os requisitos mínimos existentes em determinados sectores (LCP, fornos de cimento nos quais se pratica a co-incineração de resíduos, dióxido de titânio)
Situação do processo BREF: melhorar a recolha de dados e aumentar a coerência entre os formatos de dados utilizados nos documentos de referência das MTD e nas licenças

Alguns dos principais impactos destas opções:

- Melhoria assinalável no que respeita ao recurso dos Estados-Membros às MTD para tomarem as decisões relativas ao licenciamento, tendo em conta os custos e benefícios, e melhoria do âmbito da informação em futuros BREF.
- Benefícios sanitários e ambientais calculados, decorrentes de um maior recurso às MTD, os quais excederiam largamente os custos do cumprimento da directiva suportados pelas instalações. Os benefícios dependem do grau actual de recurso às MTD para efeitos de licenciamento, por região ou por sector. Por exemplo, no caso das LCP, os benefícios líquidos à escala da UE seriam de 7 a 28 mil milhões de euros por ano, incluindo uma redução de 13 000 mortes prematuras e de 125 000 anos de vida perdidos (mas excluindo outros eventuais benefícios ambientais, como a redução da eutrofização e da acidificação).
- Uma redução de 30-70% no diferencial entre as emissões das LCP previstas pelos Estados-Membros e as metas da ETPA aprovadas para 2020.
- Não foram identificados impactos significativos a longo prazo na competitividade ou na vertente social nem efeitos nefastos a longo prazo no crescimento

económico, dada a flexibilidade permissível em casos bem fundamentados e documentados. Em contrapartida, a análise indica que uma aplicação mais unificada das MTD ajudaria a reduzir os falseamentos da concorrência nos sectores industriais abrangidos pela directiva.

5. REFORÇAR O CUMPRIMENTO E INCREMENTAR AS MELHORIAS EM TERMOS AMBIENTAIS, ESTIMULANDO SIMULTANEAMENTE A INOVAÇÃO

Definição do problema específico

As disposições do quadro jurídico vigente relativas aos relatórios de cumprimento, às inspecções e às revisões do licenciamento são vagas, resultando em grandes variações entre os Estados-Membros na aplicação da legislação e em consequentes níveis de protecção ambiental abaixo do óptimo, além de falseamentos do mercado interno. Por outro lado, a IPPC tem de proporcionar maiores incentivos para estimular a inovação.

Análise das opções

Foram avaliadas dezoito opções específicas, em termos do apoio que podem dar à aplicação e execução da legislação, com incidência igualmente no equilíbrio entre benefícios e custos, e recomendam-se as seguintes:

Inspecção, relatórios de cumprimento, revisões do licenciamento: adoptar requisitos claros, dando simultaneamente aos Estados-Membros alguma flexibilidade de metodologia, sob condição de se respeitarem critérios mínimos
--

Inovação: facilitar o melhoramento contínuo, aumentando os impactos da IPPC na inovação
--

Alguns dos principais impactos destas opções:

- Ajudarão a assegurar e, em certos casos, a acelerar a aplicação das MTD, desse modo contribuindo para a consecução dos objectivos das estratégias temáticas e para a redução dos falseamentos na concorrência.
- Produzirão benefícios ambientais, económicos e sociais, mediante o estímulo da inovação e a possível criação de mercados-piloto.
- Produzirão benefícios sanitários e ambientais adicionais, com custos administrativos incontornáveis de cerca de 40 milhões de euros por ano, 65% dos quais suportados pelas autoridades dos Estados-Membros.

6. REDUZIR OS ENCARGOS ADMINISTRATIVOS DESNECESSÁRIOS E SIMPLIFICAR A LEGISLAÇÃO VIGENTE

Definição do problema específico

A legislação vigente em matéria de poluição industrial é complexa e, por vezes, inconsistente, o que conduz aos seguintes problemas:

- Dificuldades de compreensão e interpretação dos actos legislativos por parte das autoridades e dos operadores, com o resultado de a aplicação ser incompleta e ineficaz.
- Alinhamento inadequado e/ou duplicação de alguns dos requisitos existentes, como os relativos ao licenciamento e aos relatórios, resultando em encargos administrativos desnecessários.

Análise das opções

Foram avaliadas dez opções específicas, em termos de clareza jurídica e de melhoria a nível da aplicação, com redução dos custos administrativos desnecessários. Recomendam-se as seguintes:

<p>Tratamento da inconsistência em múltiplas directivas: agregar, por meio de reformulação, a Directiva IPPC e seis directivas sectoriais numa única directiva relativa às emissões industriais</p>
--

<p>Redução dos custos associados ao licenciamento e aos relatórios no contexto IPPC: introduzir alterações na legislação para simplificar o licenciamento, reduzir as obrigações dos operadores em matéria de apresentação de relatórios, adoptar programas de acção para apoio aos Estados-Membros na redução dos custos administrativos desnecessários, racionalizar as obrigações dos Estados-Membros em matéria de apresentação de relatórios.</p>

Uma directiva única relativa às emissões industriais proporcionará um enquadramento jurídico claro, coerente e simplificado, com os seguintes impactos principais:

- Eliminação de encargos administrativos desnecessários, na ordem de 30 milhões de euros por ano, através do licenciamento combinado, e de 2 milhões de euros por ano, através da racionalização das obrigações relativas à apresentação de relatórios e ao controlo.
- Melhoramento do recurso às MTD através da clarificação da interacção com requisitos mínimos sectoriais.
- Redução significativa dos custos administrativos a nível dos Estados-Membros (estimada na ordem de 150 a 300 milhões de euros por ano), porquanto as oportunidades de redução dos encargos administrativos se verificam a nível nacional ou regional.

7. CONTRIBUIR MELHOR PARA OS OBJECTIVOS DAS ESTRATÉGIAS TEMÁTICAS MEDIANTE A REVISÃO DOS ACTUAIS ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DISPOSITIVO DA DIRECTIVA IPPC

Definição do problema específico

Aplicada adequadamente, a Directiva IPPC é uma ferramenta economicamente rentável para regular a poluição industrial e reduzir as emissões. A revisão analisou o modo como uma clarificação ou ampliação do âmbito da IPPC contribuiria para essas reduções.

Análise das opções

Foi analisada uma ampla gama de opções (considerando a inclusão de 17 diferentes actividades e disposições relativas à contaminação do solo), em termos dos respectivos benefícios e da rentabilidade na consecução dos objectivos existentes. Recomendam-se as seguintes opções principais:

Inclusão das instalações de combustão de 20 a 50 MW
Inclusão das instalações industriais para preservação de madeira e produtos de madeira
Inclusão da produção de placas de derivados de madeira

Em relação a diversas outras actividades (tratamento de resíduos, produtos químicos, cerâmica e produção de géneros alimentícios), a análise indicou que, dadas as inconsistências, o âmbito da legislação deveria ser clarificado.

Mas há também actividades deliberadamente excluídas da directiva, devido a benefícios ambientais limitados ou a custos excessivos (como, p. ex., criação de gado, determinadas actividades de tratamento de resíduos, aquicultura).

Recomenda-se ainda a adopção de disposições mais específicas em matéria de monitorização e recuperação do solo.

Apresentam-se em seguida alguns dos principais impactos:

- Contribuição para alguns objectivos fundamentais em matéria de ambiente e saúde (p. ex., a inclusão das instalações de combustão de 20 a 50 MW ajuda a reduzir na ordem de 2 a 6% o diferencial entre as emissões industriais previstas pelos Estados-Membros e os objectivos da ETPA). Os benefícios líquidos em matéria de saúde e ambiente decorrentes da inclusão das referidas instalações de combustão são estimados entre 732 e 1600 milhões de euros.
- Inclusão de cerca de 4400 instalações na IPPC (para comparação, as já incluídas totalizam 52 000), algumas das quais (~33%) são já abrangidas por um sistema de licenciamento com base nas MTD, nos Estados-Membros.
- Criação de condições mais equitativas para os sectores afectados.
- Os benefícios ambientais obtidos resultariam num acréscimo de cerca de 37 milhões de euros por ano em encargos administrativos incontornáveis.

8. FACILITAR A EVENTUAL UTILIZAÇÃO FUTURA DE INSTRUMENTOS DE MERCADO COMPATÍVEIS COM A IPPC, COMO UM SISTEMA DE COMÉRCIO DE EMISSÕES DE NO_x E SO₂

Definição do problema específico

A actual Directiva IPPC não permite utilizar instrumentos de mercado como alternativa ao licenciamento baseado nas MTD, o que pode limitar potenciais poupanças de custos à escala sectorial.

Análise das opções

Foram consideradas duas opções principais com vista a facilitar a eventual utilização de instrumentos de mercado. É a seguinte a opção recomendada:

Facilitar a utilização de instrumentos de mercado: sob reserva da adopção de um eventual instrumento jurídico futuro, permitir que os Estados-Membros consigam, para os NO_x e o SO₂, níveis de emissão com base nas MTD mediante um sistema de comércio de emissões baseado em regras à escala da UE, em vez de condições individuais de licenciamento baseadas nas MTD

O projecto de proposta legislativa não inclui disposições relativas à adopção de um comércio de emissões de SO₂ e NO_x. A Comissão vai prosseguir os seus trabalhos com vista a um eventual instrumento jurídico futuro que estabeleça regras à escala da UE neste domínio.

Esses trabalhos compreenderão uma ampla análise de opções, incluindo o âmbito e a atribuição das licenças, e terão em conta os potenciais impactos directos e indirectos para os sectores económicos, aproveitando ainda a experiência do comércio de emissões de gases com efeito de estufa. Só em relação às LCP, há potencial para poupanças de custos de 300 a 1000 milhões de euros por ano, a comparar com o licenciamento baseado nas MTD.

9. CONCLUSÕES SOBRE O PACOTE DE MEDIDAS POLÍTICAS PROPOSTO

Na sequência da extensa consulta às partes interessadas, a avaliação de impacto oferece uma análise exaustiva de uma ampla gama de opções.

A directiva única proposta para as emissões industriais, com o conjunto de opções recomendadas no pacote de medidas, melhorará a eficácia da legislação para alcançar os seus objectivos ambientais e sanitários do modo mais rentável. Fará também baixar os encargos administrativos, com uma redução líquida estimada entre 105 e 255 milhões de euros por ano, e minimizará os falseamentos da concorrência na UE sem prejudicar a posição concorrencial da indústria europeia.