

EL PROYECTO MED-IPPC-NET: RED PARA EL REFUERZO Y MEJORA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DIRECTIVA IPPC EN EL MEDITERRÁNEO”.

*Pilar Sánchez Lechuga
Mario Deffrenne Antinori
Luis G. Viñas Bosquet*

Resumen

El proyecto MED-IPPC-NET “Red para el refuerzo y mejora de la implementación de la Directiva Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (IPPC) en el Mediterráneo”, cofinanciado con fondos FEDER, tiene como principal objetivo establecer una metodología común para aplicar la normativa sobre prevención y control integrado de la contaminación, que convierta a esta área mediterránea en un referente legal en cuanto al comportamiento ambiental de sus instalaciones industriales. En este proyecto participan 9 socios o entidades procedentes de Grecia, Eslovenia, Italia y España y, en el mismo, el IAT participa como coordinador del proyecto.

Para fomentar los procesos relacionados con las Autorizaciones Ambientales Integradas en todo el Mediterráneo, se ha validado una serie de buenas prácticas en sectores industriales que, afectados por la Directiva IPPC, son representativos del ámbito objetivo.

Además, se ha realizado un análisis para conocer el estado de aplicación de la Directiva IPPC (legislativo, administrativo, sistema de control, repercusión empresarial, etc.), que permite identificar y conocer las posibles fortalezas y debilidades en cada una de las regiones. En este sentido, a partir de este análisis interregional, los socios del proyecto han trabajado en la identificación y selección de las 10 mejores prácticas llevadas a cabo por las regiones del área mediterránea relacionadas con el procedimiento de concesión y seguimiento de los permisos IPPC.

Con ello, se ha elaborado una guía que identifica buenas prácticas que pueden ayudar a armonizar y mejorar la implantación de la Directiva IPPC en el Mediterráneo, así como facilitar la transferencia de conocimientos a otras regiones e, incluso, servir de referencia para otros ámbitos territoriales que aún no hayan iniciado la implantación de la normativa de prevención y control integrados de la contaminación.

Entre las medidas de información, comunicación y capitalización del proyecto, destaca la creación de la Red MED-IPPC-NET, para fortalecer la transferencia de conocimiento, experiencia y la aplicación de los diferentes procedimientos y metodologías.

Antecedentes

Los procesos industriales generan gran parte de la contaminación en Europa. Para hacer frente a estos problemas, se desarrolló una legislación bastante profusa que trataba cada impacto ambiental de manera separada, haciendo que su evaluación fuera más costosa, tanto en términos económicos, como administrativos.

En los últimos años, las políticas ambientales europeas han experimentado una evolución desde una posición más tradicional, en cuanto a regulación y control, hacia otra con una nueva perspectiva de integración y flexibilidad. Con la aparición de la Directiva 96/61/CE, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (IPPC, en sus siglas en inglés), los Estados Miembros comenzaron a hacer frente a los impactos ambientales de las industrias bajo un mismo sistema administrativo, la Autorización Ambiental Integrada (en adelante, AAI), que establecía una serie de medidas para evitar, o al menos reducir, las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo.

Once años después de esta primera Directiva y tras su aplicación en los diferentes Estados, la Comisión Europea aprobó una segunda versión de la misma (2008/1/CE), que reiteraba las obligaciones de la primera e incluía algunas más. En el marco de esta revisión, surge la necesidad de proporcionar auxilio, a las autoridades regionales, en la transposición de la Directiva, para hacer frente a los nuevos requisitos y de cara a establecer criterios comunes, que mejoren su implementación.

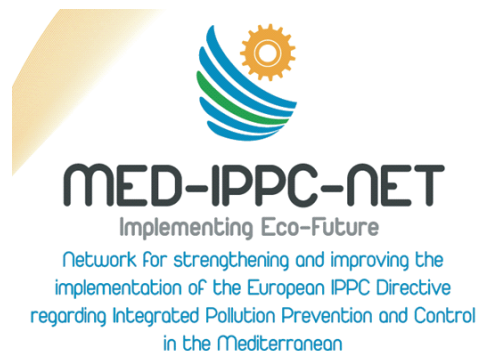
Por último, la reciente Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), cuya entrada en vigor tuvo lugar el pasado 6 de enero de 2011, ha supuesto un nuevo esfuerzo de simplificación normativa a la vez que plantea desafíos importantes a la hora de garantizar su cumplimiento.

En este contexto se enmarca el proyecto MED-IPPC-NET, ideado como un instrumento de apoyo, a las autoridades regionales, tanto en el desarrollo de la normativa de prevención y control integrados de la contaminación, como en la mejora de su implementación.

Marco de análisis, propósitos, y actividades

Conscientes de las particularidades de la industria del Área Mediterránea y el bajo nivel de transposición de la normativa IPPC, en comparación con otras regiones europeas, se consideró necesario desarrollar este proyecto, en dicho ámbito territorial.

Tras el estudio realizado en las diferentes regiones participantes, se encontraron una serie de diferencias en cuanto a la transposición de la normativa, que evidenciaban la necesidad de establecer requisitos y criterios comunes que ayudaran a su aplicación. Además, un objetivo esencial era convertir a la zona Mediterránea en un punto de referencia, en cuanto al comportamiento ambiental de las instalaciones industriales afectadas por la IPPC.



MED-IPPC-NET, “Red para el refuerzo y la mejora de la implementación de la Directiva 96/61/CE relativa a la Prevención y Control Integrados de la Contaminación en el Mediterráneo”, es un proyecto cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a través del programa MED de cooperación interregional. El objetivo principal es la identificación de los aspectos clave de la implementación de la Directiva IPPC, dentro del área mediterránea, con el fin de establecer un conjunto de buenas prácticas que puedan ser tenidas en cuenta por todas las regiones que deseen mejorar su cumplimiento. Estas buenas prácticas serán validadas en cuatro sectores



industriales incluidos en el ámbito de actuación de la Directiva IPPC, fomentándose así la armonización de los procesos relacionados con las Autorizaciones Ambientales Integradas, en todo el Mediterráneo. En este proyecto participan 9 socios o entidades procedentes de Grecia, Eslovenia, Italia y España y, en el mismo, el Instituto Andaluz de Tecnología (IAT) participa como coordinador del proyecto.

La primera actividad desarrollada dentro del marco del proyecto fue la elaboración del **Análisis Regional** de los procedimientos y niveles de implementación de la Directiva IPPC, en las siete regiones participantes (Valencia, Andalucía, Sicilia, Toscana, Piemonte, oeste de Macedonia y este de Estiria). Este Análisis profundizaba en aspectos relacionados con los procedimientos legales y administrativos necesarios

para otorgar Autorizaciones Ambientales Integradas así como su contenido específico (incluyendo condiciones de control e inspección).

Análisis Regional en Andalucía. Principales resultados

El Análisis Regional correspondiente a la región de Andalucía lo elaboró el Instituto Andaluz de Tecnología (IAT), en coordinación con la Consejería de Medio Ambiente.

Como en el resto de las regiones participantes en el proyecto, el análisis legislativo ha comprobado cómo se ha implementado la Directiva IPPC en nuestra región. La Ley 16/2002 (Ley IPPC) y la Ley 7/2007 (Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental) trasponen y adaptan la Directiva IPPC al ordenamiento jurídico nacional y regional, respectivamente. Baste recordar que en Andalucía, la Ley GICA establece un nuevo modelo administrativo de intervención ambiental, basado en la emisión de un único permiso ambiental (Autorización Ambiental Integrada), que aglutina todas las autorizaciones ambientales sectoriales que existían hasta el momento y en la coordinación, entre las diferentes autoridades implicadas, a través de un único órgano de control (Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía).

También se estudiaron los procedimientos de concesión, modificación y renovación de las AAI. Estos tres procedimientos, claramente diferenciados, establecen los documentos técnicos y administrativos, los plazos de resolución y los organismos implicados en la tramitación de dichas autorizaciones.

El análisis del sistema de control e inspecciones permitió conocer el objeto y alcance de las actividades de inspección llevadas a cabo por la Consejería de Medio Ambiente. El tipo de inspección, así como la frecuencia, metodología y responsable de ejecución de las mismas, están definidas en un anexo de las AAI denominado "Planes de Control y Vigilancia". Estas actividades se llevan a cabo al inicio (antes de los seis primeros meses desde la concesión de la AAI) y periódicamente (durante los ocho años de vigencia de la AAI).

El análisis del contenido de las AAI ha estudiado la estructura, extensión y calidad de los permisos ambientales. Para ello, dicho análisis se ha centrado en los cuatro sectores industriales, afectados por la Directiva IPPC, más representativos en Andalucía: instalaciones de combustión, tratamiento superficial, fabricación de ladrillos y tejas y vertederos.

Derivado de los resultados de este análisis, se identificaron las siguientes debilidades y fortalezas respecto a la implementación de la Directiva IPPC en Andalucía:

Debilidades:

- ✓ Desconocimiento y desorientación generalizados en la aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles para la prevención y el control de los aspectos ambientales.
- ✓ Dificultad para cumplir con los plazos previstos para la concesión de las AAI y para la realización de las actividades de control e inspección.
- ✓ Falta de indicadores de desempeño ambiental en el contenido de las AAI.

Fortalezas:

- ✓ La adopción de un modelo de intervención administrativa ambiental basado en la coordinación, simplicidad y agilidad: una única autoridad de control, un único procedimiento de control y un único título jurídico administrativo.
- ✓ Definición clara y detallada de las actividades de control en los Planes de Vigilancia y Control de las AAI.
- ✓ Determinación de los Valores Límite de Emisión, a través de la aplicación de una Metodología de Cálculo.

Los resultados obtenidos de la inter comparación de los análisis regionales, permitieron realizar un **Análisis Interregional**. El mismo sirvió como base para desarrollar una Metodología Común para la implementación de la Directiva IPPC, en el área Mediterránea.

Los análisis legislativos regionales se basaron en cuestiones referidas a las autoridades competentes implicadas en la tramitación de las AAI, la introducción de los documentos BREF en los contextos nacionales, regionales y locales, la aplicación del enfoque integrado y el acceso a la información y participación pública. De la comparativa de dichos análisis, cabe destacar los siguientes resultados:

1. Todos los Estados han integrado el contenido de la Directiva IPPC, a través de legislación de ámbito nacional (leyes o decretos), si bien solo Italia y España han desarrollado aspectos concretos de la Directiva IPPC, a escala regional.
2. La introducción de los documentos BREF también presenta un carácter desigual. Grecia y España han traducido algunos de esos documentos al idioma nacional y todos los Estados (salvo Eslovenia) han publicado Guías Nacionales de Mejores Tecnologías Disponibles (MTD). La introducción de los BREF, a escala regional, se ha efectuado en la Comunidad Autónoma de Valencia, a través de la publicación de guías de MTD para los sectores de industrias cerámicas y de explotaciones avícolas y porcinas y, por último, Andalucía es la única región que ha introducido dichos documentos a escala local (Informes Sectoriales derivados de la aplicación de los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales).

Desde un punto de vista administrativo, cabe recordar que el proyecto analizaba los siguientes aspectos:

- El procedimiento de tramitación para la concesión de las AAI, en cuanto a las autoridades e instituciones que se ven implicadas en la tramitación de las mismas.
- Los plazos previstos para la tramitación y los periodos de vigencia de las AAI.
- Los plazos de duración de los permisos existentes.
- La actualización de las condiciones de los mismos.
- La simplificación del procedimiento de autorización.
- Las tasas para la tramitación.
- La implementación del principio de flexibilidad.

Respecto al número y tipología de autoridades implicadas, se han encontrado similitudes entre las regiones participantes en el proyecto. En este sentido, cabe destacar que en todas las regiones existe un modelo administrativo de intervención que integra y coordina las actuaciones de las distintas autoridades involucradas y que los documentos técnicos y administrativos contienen, prácticamente, la misma información.

Por el contrario, aparecen diferencias significativas respecto a las tasas, periodos de renovación de los permisos y, sobre todo, en la aplicación del principio de flexibilidad. Así, mientras la tramitación de la AAI es gratuita en Valencia, en el resto de regiones las tasas están establecidas reglamentariamente (hasta 35.000 € e, incluso, un precio superior en Italia), si bien, en algunas regiones existe una reducción en las tasas para granjas y para instalaciones inscritas en el Registro EMAS. Por último, el periodo de renovación de la AAI es variable, entre 5 y 8 años.

Como se comentara anteriormente, existe una gran discrepancia en la aplicación del principio de flexibilidad. Cabe recordar que el Principio de Flexibilidad establecía (artículo 9.4 Directiva IPPC): *[...] Los VLE se basarán en las MTD, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica, y tomando en consideración las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente [...]*.

Respecto a la aplicación del mismo (Metodología de Cálculo para la determinación de los Valores Límite de Emisión), se ha constatado que solo se está aplicando, de manera estricta, en Andalucía. El resto de regiones afirma no estar aplicando el principio de flexibilidad (pocas referencias a MTD, VLE fijados por normativa).

Los análisis referidos al alcance, metodología, frecuencia y responsabilidad, de las actividades de control e inspección, llevadas a cabo respecto de los límites y condiciones técnicas establecidas en las AAI, muestran que las regiones participantes presentan diferencias acusadas. Mientras en Eslovenia está fijado el tipo y la frecuencia de las actividades de inspección (2 inspecciones al año durante la vigencia

de la AAI), en el resto de regiones depende de varios factores, entre ellos, de las características de la instalación, las técnicas empleadas y el aspecto ambiental a controlar (vertidos industriales o sanitarios, residuos peligrosos o no peligrosos, emisiones atmosféricas canalizadas o difusas, etc.). Además, existe una diferencia en el número de inspecciones (entre ninguna a más de cinco inspecciones, a partir de la obtención de la AAI).

Por el contrario, los resultados reflejan bastante similitud respecto al ámbito competencial de la planificación, en materia de inspección y control. Salvo en Eslovenia, en el resto de las regiones, las autoridades competentes para planificar las actividades de control e inspección son de ámbito regional. Además, para la ejecución de las actividades de control e inspección es posible contar con el apoyo de otras entidades (p.ej., Empresas Colaboradoras en Materia de Medio Ambiente, en España o Agencia Regional de Protección Ambiental, en Italia). Por último, los Valores Límite de Emisión se cumplen en la mayoría de las regiones.

Por su parte, el análisis de la estructura, extensión y calidad del contenido de las AAI se ha abordado mediante cuestiones referidas a las siguientes temáticas:

- Las referencias existentes sobre las MTD, en el contenido de la autorización.
- La implantación de Sistemas de Gestión Ambiental.
- La imposición de mejoras ambientales.
- Los Valores Límite de Emisión.
- La frecuencia de monitorización y condiciones técnicas (emisiones a la atmósfera, vertidos, residuos).
- Otros requisitos ambientales (consumos de agua y energía, olores, contaminación lumínica, etc.).
- Medidas de protección contra suelos contaminados y aguas subterráneas.
- Información ambiental suministrada a la autoridad competente.
- Número de páginas de las AAI.

Este apartado específico del proyecto se ha llevado a cabo en los cinco sectores industriales más representativos, dentro de las regiones objetivo, atendiendo a dos criterios principales de selección: a) número de instalaciones existentes y b) número de autorizaciones concedidas. En concreto, han sido los siguientes:

1. Instalaciones de combustión (Epígrafe 1.1.).
2. Industria cerámica (Epígrafe 3.5.).
3. Vertederos (Epígrafe 5.4.).
4. Industria papelera (Epígrafe 6.1.).
5. Tratamiento de superficies metálicas (Epígrafe 2.6.).

Revisión de las Autorizaciones Ambientales Integradas en regiones objetivo, por tipología de sectores				
Sector IPPC	Número de instalaciones IPPC en las regiones MED IPPC NET	Número de AAI emitidas en las regiones MED IPPC NET	Número de AAI analizadas en el proyecto MED IPPC NET	Porcentaje de autorizaciones analizadas con respecto a las emitidas
Instalaciones de combustión	99	91	46	50,5
Industrias Cerámicas	374	276	63	22,8
Vertederos	196	135	62	45,9
Tratamiento superficial de metales y materiales plásticos	91	59	26	44,1
Producción de papel	65	55	28	50,9
Total	825	616	225	36,5
Fuente: Proyecto MED-IPPC-NET. 2011				

Los principales resultados del análisis del contenido de los permisos se sintetizan en los siguientes:

Referencias existentes sobre las MTD, en el contenido de la autorización:

- ✓ El 30% de los permisos utiliza las MTD como condicionante, fijando un plazo para implantarlas. Por regiones, destaca Piamonte con la mayor tasa de imposición de MTD (68%). Por sectores, sobresale el sector cerámico (38%) y el de fabricación de papel y cartón (37%).

Implantación de Sistemas de Gestión Ambiental:

- ✓ El 70% de los permisos no incluye sugerencia alguna sobre la adopción de Sistemas de Gestión Ambiental. Por regiones, la Comunidad Valenciana recomienda adoptarlo en todas las AAI.

Imposición de mejoras ambientales:

- ✓ La mayoría de permisos incluye imposición de mejoras ambientales con plazos para su adopción, especialmente relacionadas con las emisiones a la atmósfera y al agua. Por regiones, en Valencia el 60% de los permisos incluye alguna mejora ambiental.

Por último, a partir de este análisis interregional se ha obtenido información sobre las repercusiones socio productivas que la aplicación de la normativa específica de prevención y control integrados de la contaminación ha ejercido sobre los sectores empresariales implicados. La principal información se refiere a las inversiones realizadas para cumplir con los requisitos de la norma, el nivel de cumplimiento de los requisitos contenidos en los permisos que se han podido alcanzar, a partir de dicha

inversión, los principales problemas encontrados por las empresas durante el procedimiento de AAI y la evolución experimentada por el comportamiento ambiental de las empresas, una vez han implementado los requisitos de los permisos.

Respecto a este último aspecto, la información disponible indica que las empresas IPPC han invertido, principalmente, en tecnologías e instalaciones para reducir sus emisiones a la atmósfera y al agua, en gestión de residuos y para hacer frente a problemas de contaminación acústica. Estas inversiones se distribuyen, de manera uniforme, en todos los sectores IPPC encuestados.

Analizadas las repercusiones que la incorporación de la normativa ha ejercido sobre la competitividad empresarial, las empresas analizadas consideran, como efectos positivos, la mejora de la imagen empresarial (68%) y el aumento de la capacidad innovadora (25%), frente a aquellos que suponen un hándicap para su estructura de negocio como son, el aumento de los costes de producción (55%) o la pérdida de competitividad, frente a industrias no IPPC (19%) y frente a otras regiones (16%). Esta realidad ha sido más acusada, para las empresas encuestadas de los sectores de instalaciones de combustión y de papel y cartón.

Debilidades y fortalezas de los procesos de implementación de la normativa IPPC, entre regiones

El proceso de intercomparación regional ha permitido identificar un conjunto de debilidades y fortalezas en los procesos de implementación de la normativa IPPC, entre regiones.

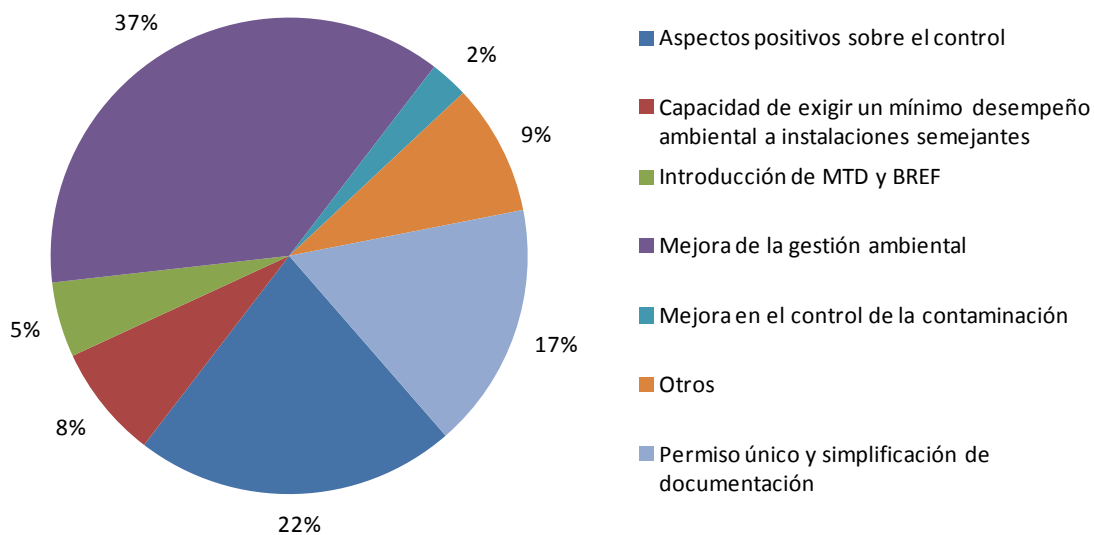
Las **principales debilidades** están relacionadas con el procedimiento administrativo para otorgar la Autorización, considerado largo y complejo, y los costes asociados a la adaptación de la industria a esta normativa específica. A partir de los requisitos establecidos en los permisos, las empresas consideran que deben afrontar unos costes elevados para hacer frente a dichas exigencias, las cuales, además de ser especialmente estrictas, no son homogéneas entre regiones.

Por el contrario, las mejoras operadas respecto a la gestión ambiental de las empresas, los aspectos positivos que han influido sobre el control de instalaciones y procesos y el enorme esfuerzo de simplificación administrativa son las **principales fortalezas** encontradas a este proceso de implementación.

Análisis interregional. Debilidades de la implementación de la Directiva IPPC



Análisis interregional. Fortalezas de la implementación de la Directiva IPPC



Por último, entre las principales conclusiones extraídas del análisis interregional, cabe destacar algunos aspectos metodológicos y prácticos que ayudarán a mejorar el proceso de implementación de la normativa IPPC, en el futuro. Entre los mismos, se considera oportuno seguir avanzando en técnicas de simplificación administrativa, tanto del procedimiento, como de la información y requisitos que son necesarios para la obtención de los permisos. Además, se insiste en la necesidad de mejorar la coordinación inter administrativa, de cara a consolidar criterios homogéneos y pautas comunes, sobre todo, en aquéllos que sean de aplicación en empresas del mismo sector.

Concluido este análisis interregional, los socios del proyecto han trabajado en la identificación y selección de las diez mejores prácticas llevadas a cabo por las regiones del área mediterránea, relacionadas con el procedimiento de concesión y seguimiento de los permisos IPPC. A partir de las mismas, se ha elaborado una **Guía de Buenas Prácticas** en la concesión y seguimiento de las Autorizaciones Ambientales Integradas, que puede ayudar a mejorar la implantación de la Directiva IPPC en el Mediterráneo, así como facilitar la transferencia de conocimientos a otras regiones o, incluso, servir de referencia para aquellas regiones que aún no hayan iniciado la implantación de la Directiva IPPC en su territorio.

Como parte integrante del diseño de una **Metodología Común**, además de esta Guía, se han elaborado una guía destinada al solicitante, otra destinada al órgano administrativo competente y un modelo de permiso tipo que, al ir acompañado de una aplicación informática, facilita la tramitación de éste último.

Los socios del proyecto han desarrollado un **Proyecto piloto** para la aplicación y validación de esta Metodología Común, diseñado para uno de los sectores industriales que eran objeto del estudio, en cada región participante. Tras seleccionar diez Compañías, se ha probado la metodología y su capacidad para ser empleada en el futuro.

La Red MED-IPPC-NET

Uno de los principales resultados del proyecto MED-IPPC-NET es la creación de una **red** de agentes clave en la aplicación del enfoque integrado de la contaminación, que intenta perdurar más allá del final del proyecto, a fin de favorecer la transferencia de conocimiento y experiencias entre ellos y compartir información concerniente a la tramitación de permisos. Si bien, como punto de partida, el ámbito territorial inicial elegido fue la región mediterránea, el objetivo era involucrar a socios procedentes de toda la Unión Europea, con la esperanza de que esta red sea una herramienta útil para mejorar la implementación de la Directiva IPPC.

La red MED-IPPC-NET está abierta a la participación de cualquier agente clave que desee compartir sus experiencias con otros agentes internacionales. El alta es gratuita.

Para favorecer la expansión de la Red se han organizado diversas reuniones bilaterales, tendentes a fomentar la difusión de los resultados del proyecto, reforzar su valor e impacto y facilitar su integración en el ámbito local, regional, nacional e internacional.

En el transcurso de dichos encuentros, las entidades participantes han intercambiado experiencias en la implementación de la Directiva Europea IPPC de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (96/61/EC) así como respecto a los desafíos que plantea la nueva Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) que ha entrado en vigor el pasado 6 de enero de 2011, fecha a partir de la cual los Estados miembros dispondrán de un plazo de trasposición de 2 años para adoptar las disposiciones legales necesarias que garanticen su cumplimiento.

MED-IPPC-NET representa un hito fundamental por tratarse de la primera red establecida en Europa con este fin y, por otra parte, por haber coincidido en su desarrollo con la revisión y aprobación de la nueva Directiva 2010/75/UE, ya que reforzará el impacto del proyecto en la aplicación práctica de la misma, por los Estados Miembros.

Para más información sobre el proyecto, visite la página web: www.medippcnet.eu