

La aplicación de la Directiva IPPC a la industria de producción cloroalcalina con células de mercurio

Dictamen
5 de Septiembre de 2005

Preparado para Oceana por el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente



Autor: Ana Barreira, es Directora del Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente. Abogada, LL.M (Master of Laws) en Environmental Law '93 London University, LL.M en International Legal Studies '96 New York University. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de UICN.

Resumen Ejecutivo

La Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación tiene por objetivo el mantenimiento de un elevado nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto, a través de la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de una amplia gama de actividades industriales y agrícolas.

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 las instalaciones. 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 (MTD).

Esta Directiva se aplica desde el 30 de octubre de 1999 a las instalaciones nuevas. Las instalaciones existentes deben ajustarse a los requisitos de esta Directiva a más tardar el 30 de Octubre de 2007. Aquellas instalaciones existentes cuyos titulares pretendan efectuar modificaciones sustanciales también están sometidas al cumplimiento de la Directiva desde el 30 de octubre de 1999.

Entre las instalaciones de actividades industriales a las que son de aplicación esta Directiva se encuentran las de la industria cloroalcalina, que en la actualidad basa su producción en tres técnicas: las células de mercurio, el diafragma (con o sin amianto), y la membrana de celdas electrolíticas. Según estudios científicos y la aplicación práctica de esas técnicas, es claro que la técnica de células de mercurio utilizada en esta industria no puede considerarse como Mejor Técnica Disponible según la definición y criterios establecidos por la Directiva IPPC.

Conforme a esta Directiva, las autoridades competentes tendrán que velar por la aplicación de la MTD en el momento en que se solicite una autorización para un permiso integrado. Para ello, a la hora de establecer las condiciones del permiso integrado tendrán que asegurarse que éstas están basadas en la aplicación de la MTD. El análisis jurídico realizado, permite concluir que, a más tardar el 30 de octubre de 2007, todas las instalaciones existentes de la industria cloroalcalina tendrán que contar con un permiso integrado cumpliendo con las condiciones impuestas por la Directiva IPPC. Por tanto, a partir de esa fecha las instalaciones de este sector cuyo proceso de producción está basado en las células de mercurio deben modificar sus procesos de producción asegurando la aplicación de las MTD.

Índice

Resumen Ejecutivo	3
Antecedentes: planteamiento de la cuestión	6
1. Consideraciones previas	8
2. La Directiva IPPC	9
2.1. El permiso integrado	10
2.1.1. La solicitud	10
2.1.2. Los principios generales de las obligaciones del titular	11
2.1.3. Las condiciones del permiso	11
2.2. Las Mejores Técnicas Disponibles	14
2.2.1. El factor coste en la definición de las MTD	15
2.2.2. El Intercambio de información: el proceso de Sevilla	17
2.2.3. Posibles impactos socioeconómicos de la aplicación de las MTD	18
2.2.4. Aplicación de las MTD en 2007	19
3. La aplicación de la Directiva IPPC a la industria cloroalcalina	19
3.1. La industria cloroalcalina	19
3.1.1. El problema del mercurio	21
3.2. Obligaciones de la industria del sector cloroalcalino derivadas de la aplicación de la Directiva IPPC.	22
3.2.1. La determinación de las MTD en la industria cloroalcalina	22
4. Conclusiones	27

Acrónimos

BREF	Documento de referencia sobre las MTD
CE	Comunidad Europea
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (Prevención y Control Integrados de la Contaminación)
MDT	Mejores Técnicas Disponibles
PE	Parlamento Europeo
POG	Prescripciones Obligatorias Generales
TCE	Tratado por el que se establece la Comunidad Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
UE	Unión Europea
VLE	Valores Límite de Emisión

Antecedentes: planteamiento de la cuestión

La Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación¹ (Directiva IPPC en adelante) entró en vigor el 30 de octubre de 1996. Esta Directiva tiene por objetivo el mantenimiento de un elevado nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto a través de la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de una amplia gama de actividades industriales y agrícolas².

Conforme a su articulado, esta Directiva se aplica desde el 30 de octubre de 1999 a las instalaciones nuevas así como a aquellas instalaciones existentes³ cuyos titulares pretendan efectuar modificaciones sustanciales⁴. Las instalaciones existentes deben ajustarse a los requisitos de esta Directiva a más tardar el 30 de Octubre de 2007.

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 las instalaciones. "Integrado" significa que los permisos deben tener en cuenta la protección del medio ambiente considerado en su conjunto en el funcionamiento de la instalación, es decir, las emisiones al aire, agua y suelo, la generación de residuos, el uso de materias primas, la eficiencia energética, el ruido, la prevención de accidentes, la gestión del riesgo, etc. Así, las instalaciones a las que son aplicables esta Directiva deben ser autorizadas para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.

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 (MTD). Para intercambiar información sobre las MTD, la Comisión Europea ha organizado un sistema de intercambio entre los expertos de los Estados miembros, la industria y las organizaciones ambientalistas. Este trabajo es coordinado por la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de las Contaminación (European IPPC Bureau) y se ha dividido en treinta sectores siguiendo el Anexo I de la Directiva que recoge las categorías de actividades industriales a las que son de aplicación la Directiva IPPC. Para cada sector se ha ido elaborando los denominados BREF (documento de referencia sobre las MTD).

Entre las instalaciones de actividades industriales a las que son de aplicación esta Directiva se encuentran las de la industria cloroalcalina. Esta industria produce cloro y alcalinos por electrólisis de salmuera. Las principales tecnologías empleadas para la producción cloroalcalina son:

- las células de mercurio,
- el diafragma (con o sin amianto), y
- la membrana de celdas electrolíticas.

Estas tecnologías fueron sometidas a examen como parte del intercambio de información sobre MTD por parte de la Oficina Europea de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. El documento de referencia sobre MTD en materia de producción cloroalcalina⁵ concluye que la MTD para la producción cloroalcalina es la membrana de celdas electrolíticas así como el diafragma sin amianto⁶. Asimismo, señala que las instalaciones de células de mercurio no son la MTD⁷ y que la MTD para las instalaciones de células de mercurio es su conversión a la tecnología de membrana de celdas⁸.

La industria cloroalcalina no es sólo el mayor usuario de mercurio en la UE sino también el más significativo⁹. El mercurio y sus compuestos son extremadamente tóxicos para los seres humanos, los ecosistemas y la vida silvestre. En altas dosis puede ser fatal para el hombre pero incluso en pequeñas dosis puede tener impactos adversos y serios en el desarrollo neuronal. Recientemente se le ha vinculado con posibles efectos dañinos en los sistemas cardiovascular, inmunológico y reproductivo.

La contaminación por mercurio es un problema mundial, difuso y crónico. El mercurio en contacto con el medio ambiente se transfiere de especie en especie a través de un proceso denominado bioacumulación. En el medio ambiente el mercurio puede modificarse y convertirse en metilmercurio, la fórmula más tóxica. El metilmercurio traspasa fácilmente tanto la placenta como la barrera hematoencefálica lo que puede retrasar e incluso paralizar el desarrollo mental antes del nacimiento. El metilmercurio se acumula y concentra especialmente en la cadena alimenticia proveniente del mar repercutiendo sobre todo en los habitantes que ingieren una cantidad significativa de pescado y marisco.

Una de las principales fuentes del mercurio son las instalaciones de producción cloroalcalina basadas en la tecnología de células de mercurio. En Europa occidental la producción cloroalcalina que utiliza en su proceso estas células es la predominante (54% de la capacidad de producción de cloro por este método en 2001)¹⁰.

¹ DOCE nº L 257 de 10/10/1996.

² Artículo 1 Directiva IPPC.

³ "Instalación existente" es una instalación en funcionamiento o, en el marco de la legislación existente antes de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, una instalación autorizada o que haya sido objeto, en opinión de la autoridad competente, de una solicitud completa de autorización siempre que dicha instalación se ponga en servicio a más tardar un año después de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva (artículo 2.4).

⁴ Artículos 12.2 y 21 Directiva IPPC.

⁵ Reference Document on Best Available Techniques in the Chlor-Alkali Manufacturing Industry (Documento de Referencia sobre las Mejores Técnicas Disponibles en la industria cloroalcalina), Octubre 2000, adoptado por la Comisión en diciembre de 2001. Disponible en <http://eippcb.jrc.es>

⁶ Reference Document nota 5 *ut supra* p. iii y 109.

⁷ Reference Document nota 5 *ut supra* p. 120.

⁸ Reference Document nota 5 *ut supra* p. v y 111.

⁹ Extended Impact Assessment to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Community Strategy Concerning Mercury. SEC(2005)101. Brussels, 28.1.2005. p.6.

¹⁰ Informe de la Comisión al Consejo en relación con el mercurio procedente de la industria cloroalcalina, COM (2002) 489 final.

Ante este serio problema, la comunidad internacional ha comenzado a realizar esfuerzos para combatir los efectos del mercurio. Así, en el marco del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente se realizó una Evaluación Global del Mercurio¹¹ y, posteriormente, se estableció un Programa sobre el Mercurio¹². La UE se ha propuesto abordar esta problemática. Para ello, recientemente la Comisión Europea ha presentado al Consejo y al Parlamento Europeo una Estrategia Comunitaria sobre el Mercurio¹³.

Como se ha indicado, según la Directiva IPPC, el período transitorio para que las instalaciones existentes cuenten con un permiso o autorización integrada finaliza el 30 de octubre de 2007. Entre los requisitos para obtener dicho permiso encontramos que las instalaciones apliquen las MTD para que, de esta forma, las autoridades competentes puedan establecer las condiciones del permiso basadas en esas MTD. Por tanto, de conformidad a la Directiva IPPC, las instalaciones existentes de producción cloroalcalina con células de mercurio tendrán que contar en la fecha indicada con un permiso basado en la MTD.

Eurochlor, la asociación que engloba a los productores de cloroalcalinos de la UE, viene declarando que el desmantelamiento total de las células de mercurio no se alcanzará hasta 2020¹⁴. Mientras tanto, la mayor parte de los Estados miembros de la UE han mostrado su compromiso de desmantelar completamente la tecnología de las células de mercurio en 2010¹⁵.

Las fechas que manejan la industria cloroalcalina y los Estados miembros para aplicar las MTD a las instalaciones existentes de producción cloroalcalina con células de mercurio no corresponden a la fecha límite para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva IPPC. Ante los riesgos que plantea la utilización del mercurio, en particular, en las células de mercurio, resulta urgente establecer con claridad las obligaciones que establece la Directiva IPPC para las instalaciones de la industria de producción cloroalcalina que utilizan células de mercurio en sus procesos de producción.

A instancias de la organización internacional Oceana se ha preparado el presente dictamen jurídico cuyo objetivo es:

- establecer cual es la fecha límite para la eliminación de la tecnología de las células de mercurio en el territorio de la Unión Europea.

Para ello, se ha realizado un análisis exhaustivo que comprende:

- el establecimiento de las obligaciones y requisitos de la Directiva IPPC para el funcionamiento de todas las instalaciones incluidas en el ámbito de su aplicación, con especial atención a los requisitos de obtención del permiso integrado y de aplicación de las MTD,
- la determinación de las obligaciones y requisitos que establece la Directiva IPPC para las instalaciones del sector de la industria cloroalcalina que utilizan en sus procesos las células de mercurio.

¹¹ *Mercury Assessment*, UNEP-Chemicals, p. 130, párrafo 578, Ginebra, Suiza, Diciembre 2002.

¹² Decisiones del Consejo de Administración 22/4 V de 7 de febrero de 2003 por la que se establece el programa sobre el mercurio y 23/9 IV por la que se acuerda el establecimiento de partenariados para el desarrollo del programa sobre el mercurio.

¹³ COM (2005) 20 final de 28.01.2005.

¹⁴ Euro Chlor's contribution to the European Commission's consultation document on the development of an EU Mercury Strategy, May 2004 en europa.eu.int/comm/environment/chemicals/mercury/pdf/eurochlor.pdf y en Chlorine Industry Review 2000-2001 www.eurochlor.org/chlorine/Chlorine_Industry_Review/Environmental_performance.htm

¹⁵ Overview Assessment of Implementation of PARCOM Decision 90/3 on Reducing Atmospheric Emissions from Existing Chlor-Alkali Plants. Fuente: HSC 04/3/8-Rev.1. <http://www.ospar.org/documents/dbase/decrecs/implementation/pd90-3.doc>

1. Consideraciones previas

El instrumento elegido para armonizar el procedimiento y condiciones del permiso en la UE ha sido una Directiva. Junto con el Tratado Constitutivo que constituye la fuente primaria del Derecho Comunitario, la Directiva comunitaria, fuente secundaria, ha sido el instrumento más utilizado para la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea.

Las Directivas obligan al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios¹⁶.

La puntual y correcta transposición de las directivas resulta de crucial importancia, pues de ella depende el llamado "efecto útil" -esto es, el cumplimiento de la finalidad que, dentro del marco de los Tratados constitutivos, persiguen las instituciones comunitarias al adoptar una norma y, en definitiva, la uniforme aplicación del derecho comunitario en todo el territorio de la Unión Europea. Tras la puntual y correcta transposición, los Estados miembros están obligados a aplicar las Directiva cumpliendo con las obligaciones que imponen.

Como ha indicado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)¹⁷, la práctica legislativa comunitaria demuestra que pueden existir grandes diferencias en cuanto a los tipos de obligaciones que las directivas imponen a los Estados miembros y, por tanto, en cuanto a los resultados que se deben alcanzar:

- algunas directivas exigen que se adopten disposiciones legales a nivel nacional y que su cumplimiento esté sometido a un control judicial o administrativo¹⁸.
- otras directivas establecen que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se cumplan determinados objetivos formulados de manera general y que no son cuantificables, dejándoles, sin embargo, un cierto margen de apreciación en cuanto a la naturaleza de las medidas que deban adoptar¹⁹.
- otras directivas exigen a los Estados miembros que alcancen resultados muy precisos y concretos después de un determinado plazo²⁰.

La base legal de la Directiva IPPC es el antiguo artículo 130 R del TCE, hoy artículo 174 que establece los objetivos y principios de la política comunitaria del medio ambiente. Es importante tener en cuenta que las medidas adoptadas para el cumplimiento de los objetivos de esa política, como es la Directiva IPPC, establecen unos mínimos de protección que deben ser respetados por todos los Estados miembros, sin ser obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro de medidas de mayor protección. El artículo 176 del TCE autoriza a los Estados miembros a mantener o adoptar medidas de mayor protección a condición de que sean compatibles con el Tratado y se notifiquen a la Comisión. Así, en el marco de la política comunitaria del medio ambiente, y en tanto una medida nacional persiga los mismos objetivos que una Directiva, el artículo 176 CE prevé y autoriza, bajo ciertas condiciones, la superación de los requisitos mínimos establecidos por dicha Directiva²¹. Por tanto, los requisitos mínimos siempre deben ser respetados por los Estados miembros.

¹⁶ Artículo 249 Tratado CE.

¹⁷ Sentencia de 18 de junio de 2002, C-60/01, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa, apartado 25.

¹⁸ Sentencias de 16 de noviembre de 1989, Comisión/Bélgica (C-360/88, Rec. p. 3803) y de 6 de diciembre de 1989, Comisión/Grecia (C-329/88, Rec. p. 4159)

¹⁹ El TJCE ofrece como ejemplo el artículo 4 de la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos. Sentencias de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, "San Rocco" (C-365/97, Rec. p. I-7773)

²⁰ El TJCE ofrece como ejemplo el artículo 4.1 de la Directiva 76/160/CEE relativa a la calidad de las aguas de baño. Sentencias de 14 de julio de 1993, Comisión/Reino Unido (C-56-90, Rec.p. I-4109), apartados de 42 a 44; de 8 de junio de 1999, Comisión/Alemania (C-198/97, Rec. p.I-3257) apartado 35; de 25 de mayo de 2000, Comisión/Bélgica (C-307/98, Rec. p I-3933) apartado 51, y de 19 de marzo de 2002, Comisión/Paises Bajos (C-268/00, Rec. p.I-0000) apartados 12 a 14.

²¹ Sentencia del TJCE de 14 de abril de 2005, cuestión prejudicial, C- 6/2003, apartado 58.

2. La Directiva IPPC

Una de las debilidades que caracterizaba la legislación comunitaria ambiental era su énfasis en las técnicas de reducción de la contaminación “al final del tubo” (*end-of-pipe*). Sin embargo, la Directiva IPPC se encamina a la prevención, reducción y, en la medida de lo posible, la eliminación de la contaminación, actuando preferentemente en la fuente misma conforme a los principios de la política comunitaria ambiental²². En contraste a la mayoría de las medidas “al final del tubo”, la prevención de la contaminación promovida por la Directiva IPPC no es sólo beneficiosa para el medio ambiente sino que además su desarrollo y aplicación también se apoya en el hecho de que representa un coste-beneficio significativo ya que la generación de contaminación y residuos revela una ineficiencia en el proceso de producción.

Como ya se ha indicado, el objetivo de la Directiva IPPC es el mantenimiento de un elevado nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto a través de la prevención y la reducción integradas de la contaminación.

Esta Directiva requiere la regulación de una amplia variedad de actividades industriales agrupadas en seis categorías:

- industrias energéticas,
- producción y transformación de metales,
- industrias minerales,
- industria química,
- gestión de residuos, y
- otras actividades tales como la industria de pasta de papel y papel, curtido de cueros, procesamiento de alimentos y algunas actividades agrícolas.

La Directiva se dirige principalmente a grandes instalaciones y, para la mayoría de los sectores, establece unos valores umbrales referidos a capacidades de producción o a rendimientos.

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. 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. Conforme a la Directiva, esas medidas debían aplicarse a partir del 30 de octubre de 1999 en las instalaciones nuevas y, a partir del 30 de octubre de 2007 en las instalaciones existentes. No obstante, la propia Directiva indica una serie de medidas que también eran aplicables a las instalaciones existentes desde el 30 de octubre de 1999²³.

Elementos esenciales de la Directiva IPPC

- Requisito de obtener un permiso integrado para todas las instalaciones
- Requisito de aplicar las Mejores Técnicas Disponibles

²² Artículo 174.2 Tratado CE. Recordemos que otro de los principios establecidos es el principio “quien contamina paga”.

²³ Estas son: el cumplimiento de los objetivos de la Directiva (art. 1); la aplicación de las definiciones del artículo 2; la exigencia de tener en cuenta la evolución de las MTD (art.11); la obligación de comunicar cualquier cambio y de someter las modificaciones sustanciales al requisito de obtención de un permiso integrado (art. 12); la obligación de que los titulares de las instalaciones permitan la realización de inspecciones sin obstrucción (art. 14, apartado 3); la participación del público en el proceso de revisión de la autorización cuando por causa de la contaminación producida sea necesaria dicha revisión (art. 15, 1,3 y 4); el intercambio de información sobre MTDs (art. 16); el intercambio de información entre Estados en caso de contaminación transfronteriza (art. 17) y el respeto de los límites de emisión ya establecidos por una serie de Directivas (art. 18).

2.1. El permiso integrado

Este permiso es la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se concede la autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos mínimos de la Directiva. Esta definición, dada por la propia Directiva IPPC en su artículo 2.9, no deja lugar a dudas: **el permiso concedido debe garantizar que las instalaciones funcionan respetando los requisitos mínimos de la Directiva.**

Todas las instalaciones pertenecientes a las categorías industriales a las que se aplica esta Directiva están obligadas a obtener un permiso para poder ser explotadas. Las modificaciones sustanciales también tienen que contar con un permiso de este tipo. El plazo definitivo para que todas las instalaciones cuenten con un permiso cumpliendo con los requisitos de la Directiva IPPC se cumplirá en octubre de 2007.

2.1.1. La solicitud

El titular de la instalación está obligado a solicitar su permiso a la autoridad competente. La mayor parte de los Estados han decidido delegar en sus autoridades regionales o locales las obligaciones que impone la Directiva. Conforme a la Directiva²⁴, la información que debe contener la solicitud como mínimo debe ser una descripción de:

- la instalación y del tipo y alcance de sus actividades;
- las materias primas y auxiliares, las sustancias y la energía empleadas en la instalación o generados por ella;
- las fuentes de las emisiones de la instalación;
- el estado del lugar en el que se ubicará la instalación;
- el tipo y la magnitud de las emisiones previsible de la instalación a los diferentes medios, así como la determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente;
- la tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para evitar las emisiones procedentes de la instalación o, si ello no fuese posible, para reducirlas;
- si fuere necesario, las medidas relativas a la prevención y valorización de los residuos generados por la instalación;
- las demás medidas propuestas para cumplir los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular que impone el artículo 3. Entre esos principios generales de sus obligaciones fundamentales, el titular tendrá que facilitar **una descripción de todas las medidas adecuadas de prevención de contaminación, en particular mediante la aplicación de las MTD²⁵**;
- las medidas previstas para controlar las emisiones al medio ambiente;
- resumen comprensible para el profano en la materia de todas las indicaciones especificadas en los apartados anteriores;
- un breve resumen de las principales alternativas estudiadas por el solicitante, si las hubiere.

²⁴ Artículo 6

²⁵ Artículo 3, apartado a)

2.1.2. Los principios generales de las obligaciones del titular

En el proceso de revisión de la solicitud, las autoridades competentes están obligadas a comprobar, al menos para establecer las condiciones del permiso, que el titular cumplirá con los principios generales de sus obligaciones fundamentales los cuales deja claramente establecidos la Directiva²⁶ :

- a) que se tomen todas la medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la **aplicación de las MTD**;
- b) que no se produzca ninguna contaminación importante;
- c) que se evita la producción de residuos y, si ello no es posible, que se sigue la “jerarquía de la gestión de residuos”, es decir, reducción, reciclado, recuperación y depósito seguro;
- d) que se utiliza la energía de manera eficaz;
- e) que se previenen y limitan las consecuencias de los accidentes graves;
- f) que cuando cese la explotación, el lugar donde se encuentra la instalación se restaura quedando en un estado satisfactorio.

2.1.3. Las condiciones del permiso

Una vez que la autoridad competente comprueba todos los datos aportados por el titular de la instalación concederá un permiso escrito que vaya acompañado de condiciones que garanticen los requisitos previstos en la Directiva, en caso contrario, denegará el permiso. Las condiciones mínimas que debe contener un permiso son:

- los valores límites de emisión (VLE) para las sustancias contaminantes, en particular las que lista la Directiva IPPC, que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro. Si fuere necesario, debe contener también las adecuadas prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas, así como las medidas relativas a la gestión de los residuos generados por la instalación. En determinados casos, los valores límites de emisión podrán ser complementados o reemplazados por parámetros o medidas técnicas equivalentes.

Esos VLE, parámetros y medidas técnicas equivalentes 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 de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. Se pueden incluir **excepciones temporales** a la exigencia del establecimiento de los VLE, parámetros y medidas técnicas basados en la MTD si existe un plan de rehabilitación que garantice el respeto de esas exigencias en un plazo de **seis meses**, y en el caso de un proyecto que conlleve una reducción de la contaminación.

Además, si existe una norma de calidad ambiental que requiera condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las MTD, el permiso exigirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse para respetar las normas de calidad ambiental.

- disposiciones relativas a la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza;
- condiciones que garanticen un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto;
- requisitos adecuados en materia de control de los residuos, especificando la metodología de medición, su frecuencia y el procedimiento de evaluación de las medidas;
- obligación de comunicar a la autoridad competente los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en el permiso;

²⁶ Artículo 3.

- medidas relativas a las condiciones de explotación distintas de las condiciones de explotación normales;
- otras condiciones específicas en la medida que los Estados miembros o las autoridades competentes las consideren adecuadas.

La Directiva faculta a los Estados miembros a fijar obligaciones particulares para categorías específicas de instalaciones en Prescripciones Obligatorias Generales (POG) en lugar de las condiciones del permiso, siempre que se garantice un enfoque integrado y un nivel elevado equivalente de protección del medio ambiente en su conjunto. Este tipo de POG pueden consistir en el establecimiento de VLE, parámetros y medidas técnicas que sean idénticas para todas las instalaciones pertenecientes a un sector. No obstante, siempre tendrá que solicitarse un permiso para cada instalación.

Las autoridades deben revisar periódicamente y actualizar las condiciones del permiso. Los cambios esenciales a las instalaciones también están sometidos a la obtención de un permiso.

A la luz de las disposiciones de la Directiva, es claro que, tanto las autoridades competentes, como los Estados miembros están obligados a exigir a las instalaciones cubiertas por la Directiva IPPC que apliquen las MTD. Al exigir que se apliquen la MTD y al definir las de modo que los problemas ambientales puedan evaluarse y compararse sobre una base común, la IPPC da un paso más adelante al exigir que la tecnología que se emplee en las instalaciones sea la mejor para el medio ambiente en su totalidad²⁷.

Si bien es cierto que, como se ha señalado, "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*"²⁸, no es menos cierto que la obligación de exigir la aplicación de la MTD es un requisito mínimo.

Recordemos que cuando la Comisión presentó la propuesta de Directiva IPPC justificaba la necesidad de actuar en el plano comunitario. Se trata de una competencia compartida y entonces, era aplicable el antiguo artículo 130 R apartado 4 del TCE que disponía: *la comunidad actuará, en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados Miembros considerados aisladamente*. Es decir, basado en el principio de subsidiariedad que, con la reforma de Maastrich, fue incluido como un principio aplicable a todas las políticas de la CE. Hoy este principio se recoge en el artículo 5 CE, párrafo segundo, a tenor del cual, la Comunidad intervendrá en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

El objetivo de la Directiva IPPC que consiste en lograr "un alto nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto" no se podrá alcanzar mediante una acción emprendida únicamente por los Estados miembros y de ahí la exigencia de unos requisitos mínimos cuyo cumplimiento debe garantizar cada Estado miembro. Así, todas las disposiciones esenciales para la definición de un enfoque integrado de la contaminación industrial se establecen a nivel comunitario, pero se deja totalmente a los Estados miembros la elección de los medios para poner en práctica estas disposiciones (por ejemplo, la organización que deben adoptar las autoridades competentes, el número de decisiones incluidas en un permiso, la fijación de los valores límites de emisión, etc.)²⁹.

²⁷ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, COM (93) 423 final, Bruselas 14 de septiembre de 1993, p. 3.

²⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE, 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 COM (2003) 354 final, Bruselas 16.6.2003, p. 4

²⁹ Comisión Europea nota 27 ut supra p. 6.

"...Parece existir una laguna muy grave en los mecanismos de control de la aplicación de la Directiva. Una afirmación recogida en la Comunicación es ilustrativa a este respecto: "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" (p.6)

Tomado al pie de la letra esto podría efectivamente dejar en el limbo las posibilidades de control de la aplicación. En última instancia, se puede cuestionar el valor añadido de la legislación europea si su aplicación no se produce con la suficiente consistencia y coherencia. No hace falta decir que tal legislación es también problemática desde el punto de vista de nuestra posibilidad de ayudar a los ciudadanos que dirigen peticiones al PE si, al final, todo lo que se puede contestar al peticionario es que las autoridades nacionales competentes son las que pueden remediar las deficiencias que se produzcan en la aplicación nacional".

Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo (PE), Informe A5-0034/2004 para la Resolución del PE-P5_TA(2004)0082, Prevención y control integrados de la contaminación, p.17.

La Directiva IPPC no prescribe, es decir, no obliga a la aplicación de una MTD específica o concreta para cada tipo de actividad industrial categorizada en su Anexo I pues es posible que exista más de una MTD para una categoría, como es precisamente el caso de la industria cloroalcalina que analizaremos. En caso contrario, no permitiría la innovación tecnológica que promueve indirectamente la Directiva IPPC³⁰. Sin embargo, lo que no permite la Directiva es la concesión de un permiso para una instalación cuyas condiciones estén basadas en la utilización de técnicas que no sean las mejores disponibles, siempre teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. Tan sólo se permiten dos excepciones temporales a esta condición *sine qua non* que debe contener un permiso integrado:

- cuando exista un plan de rehabilitación aprobado por la autoridad competente que garantice el cumplimiento de esa condición en un plazo no superior a seis meses;
- cuando un proyecto conlleve a una reducción de la contaminación.

El permiso expedido debe establecer la aplicación de estas excepciones temporales a las condiciones que recoja para la explotación de la instalación que sea autorizada.

Cuando un Estado miembro fije en Prescripciones Obligatorias Generales condiciones particulares para categorías específicas de instalaciones deberá respetar también los requisitos mínimos establecidos en la Directiva IPPC.

La Directiva dispone que el funcionamiento de las instalaciones existentes deberá ajustarse a los requisitos de la Directiva el 30 de octubre de 2007. Se trata de una obligación claramente expresada. Por consiguiente, no basta con limitarse a conceder un permiso antes del 30 de octubre de 2007. 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 MTD. Se trata de una obligación en vigor desde 1999, conocida desde 1996. Es decir, se concedieron plazos suficientes para que los Estados miembros adoptaran una estrategia en este sentido.

Una preocupación central puesta de relieve por la Comisión³¹ es la falta de estrategia en muchos Estados miembros para la adaptación de instalaciones existentes. Es probable que los Estados miembros que aún no han adoptado una estrategia relativa a los permisos para instalaciones existentes se vean enfrentados a graves dificultades para cumplir el plazo de 2007. Sin embargo, están obligados a garantizar el cumplimiento de los requisitos de la Directiva incluyendo la aplicación de las MTD.

Conviene tener presente que la exigencia de aplicar la MTD no tiene otro propósito más que alcanzar el objetivo general de la Directiva: "un alto nivel de protección del medio ambiente considerado en su conjunto".

³⁰ La propuesta de Directiva en su exposición de motivos coincidía con esta observación: "Exigir que en el permiso se haga obligatorio el uso de técnicas o tecnologías determinadas supondría ahogar la innovación técnica y de gestión", p. 15.

³¹ Comisión Europea nota *ut supra* 28.

2.2. Las Mejores Técnicas Disponibles

La Directiva ofrece una definición completa de lo que debemos entender por MTD.

Definición de MTD en la Directiva IPPC³²

La fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente. También se entenderá por:

- "técnicas": la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada;
- "disponibles": las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables;
- "mejores": las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto.

Además, el Anexo IV de esta Directiva ofrece una serie de criterios que se deben de tener en cuenta con carácter general o en un supuesto particular a la hora de determinar las MTD, teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención. Estos son:

1. Uso de técnicas que produzcan pocos residuos
2. Uso de sustancias menos peligrosas
3. Desarrollo de las técnicas de recuperación y reciclado de sustancias generadas y utilizadas en el proceso, y de los residuos cuando proceda
4. Procesos, instalaciones o método de funcionamiento comparables que hayan dado pruebas positivas a escala industrial
5. Avances teóricos y evolución de los conocimientos científicos
6. Carácter, efectos y volumen de las emisiones de que se trate
7. Fechas de entrada en funcionamiento de las instalaciones nuevas o existentes
8. Plazo que requiere la instauración de una MTD
9. Consumo y naturaleza de las materias primas (incluida el agua) utilizada en procedimientos de eficacia energética
10. Necesidad de prevenir cualquier riesgo de accidente o reducir sus consecuencias para el medio ambiente
11. Información publicada por la Comisión, en virtud del apartado 2 del artículo 16, o por organizaciones internacionales.

³² Artículo 2.11.

Desafortunadamente, la Directiva no otorga un criterio jerárquico o de selección a la hora de tener en cuenta estas consideraciones. De hecho, un estudio ha revelado que estas consideraciones contienen un número importante de redundancias y son muy heterogéneas³³.

2.2.1. El factor coste en la definición de las MTD

Conviene recordar que la prevención y reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales en la UE desde 1984 ya se guía por el concepto de Mejor Tecnología Disponible Que No Ocasione Costes Excesivos (Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs- BATNECC). Este concepto fue introducido por la Directiva 84/360/CEE del Consejo, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales³⁴. La diferencia entre tecnología y técnica es que la última incluye la capacitación del personal, el mantenimiento de la instalación, el control y otros factores tales como su diseño, construcción y paralización³⁵. Esta Directiva también exigía una autorización previa para las nuevas instalaciones y la adaptación de las instalaciones existentes a los requisitos de la Directiva. La calificación "NEEC" ha quedado, como hemos visto, recogida en la definición de MTD dada por la Directiva IPPC en el concepto "disponible".

Las MTD pueden variar 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 MTD 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.

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 MTD 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.

Inevitablemente, algunas de las MTD no serán amortizables, pero la aplicación del principio "quien contamina paga" hace que sus beneficios para la sociedad superen los costes asumidos por el titular³⁶.

A la luz de las disposiciones de la Directiva, el coste excesivo que podría suponer aplicar una MTD no es el único criterio que debe tenerse en cuenta a la hora que una autoridad competente decida sobre las condiciones de un permiso. Además de que la Directiva IPPC es clara en este sentido, podemos llegar también a esta conclusión por analogía como veremos a continuación.

En una reciente sentencia del TJCE³⁷ por incumplimiento de Grecia al no haber definido políticas ni estrategias para adaptar progresivamente a la mejor tecnología disponible las turbinas de vapor y las turbinas de gas de la central de la sociedad Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (DEI) perteneciente a la empresa pública de electricidad situada en Creta de conforme al artículo 13 de la Directiva 84/360/CEE, la Comisión Europea respondía a una alegación del Gobierno griego según la cual la adaptación de la central a la mejor tecnología disponible ocasionó costes excesivos a la DEI que, por un lado, éstos no constituyen el único criterio de adaptación establecido en el artículo 13 de la Directiva 84/360 y, por otro lado, que deben relativizarse tales costes teniendo en cuenta los años transcurridos desde la entrada en vigor de la citada Directiva.

³³ Laforest, V. y Bertheas R., *Integrated environmental regulation- how to define best available techniques?*. Estudio realizado en el marco del proyecto Europeo ENVIREDOX (IPS-2000-00035).

³⁴ DOCE L 188 de 16/07/1984.

³⁵ Sorrell, S. *The Meaning of BATNEEC: Interpreting excessive costs in UK industrial pollution regulation*. Science and Technology Policy Research. Electronic Working Paper Series, Paper No. 61. February 2001, p.7. Disponible en www.sussex.ac.uk/spru/. Ver también definición de "técnica" en la definición de MTD dada por la Directiva.

³⁶ Comisión Europea nota ut supra 28, p. 15.

³⁷ Sentencia de 7 de julio de 2005, Comisión/Grecia, asunto C-364/03, apartado

El artículo 13 de la Directiva 84/360/CEE dispone:

“ A la vista del examen de la evolución de la mejor tecnología disponible y de la situación del medio ambiente, los Estados miembros aplicarán políticas y estrategias, incluyendo unas medidas adecuadas para adaptar progresivamente las instalaciones existentes pertenecientes a las categorías que figuran en el Anexo I a la mejor tecnología disponible, teniendo en cuenta en particular:

- las características técnicas de la instalación,*
- el índice de utilización y el periodo de vida residual de la instalación,*
- la naturaleza y el volumen de las emisiones contaminantes de la instalación,*
- la conveniencia de que no ocasionen gastos excesivos a las instalaciones de que se trate, en atención en particular a la situación económica de las empresas pertenecientes a la categoría considerada.”*

El TJCE condenó al Gobierno griego. Entre sus apreciaciones señalaba:

30. Si bien es cierto que, como sostiene el Gobierno helénico, del artículo 13 de la Directiva 84/360 se deduce que los Estados miembros disponen de cierta facultad de apreciación en cuanto a las medidas adecuadas para luchar contra la contaminación atmosférica, no es menos cierto que dicha disposición obliga a los Estados miembros a proceder de manera progresiva a la adaptación de las instalaciones a que se refiere la referida Directiva a la tecnología mencionada en la medida en que ésta vaya evolucionando.

31. A este respecto, debe señalarse que el volumen de las emisiones de una instalación contemplada en la Directiva 84/360 influye, efectivamente, en la naturaleza de las medidas que deben adoptarse. Sin embargo, de esta afirmación no se desprende que, suponiendo incluso que las emisiones contaminantes no alcancen un volumen significativo, tal situación pueda permitir a un Estado miembro no adaptar dicha instalación a la mejor tecnología disponible. Precisamente a la luz de esta consideración debe examinarse si, en el presente caso, la República Helénica ha cumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 13 de la citada Directiva.

Es decir, el TJCE establece claramente que el hecho que se reduzca la contaminación de una instalación, en este caso las emisiones a la atmósfera, no permite a un Estado miembro no cumplir con su obligación de que las instalaciones se adapten a la mejor tecnología disponible.

La Comisión no reprochaba al Gobierno helénico de que no hubiera adoptado medidas que pudieran hacer que descendiera la contaminación atmosférica ocasionada por la central, sino que le acusaba de no haber aplicado una política y una estrategia para adaptar dicha central a la mejor tecnología disponible.

Entre las medidas que alegó el gobierno griego para probar que había aplicado mejores tecnologías disponibles fue la reducción del contenido máximo de azufre del gasóleo utilizado por la central. El TJCE se pronunció a este respecto admitiendo que la reducción del contenido máximo de azufre del gasóleo utilizado por la central puede considerarse, en principio, como una medida de adaptación a la mejor tecnología disponible de una instalación industrial como la central, puesto que puede hacer que descienda considerablemente el nivel de la contaminación atmosférica procedente de tal instalación. No obstante, también señalaba que una consideración de este tipo presupone que el contenido de azufre del combustible utilizado sea el más bajo disponible en el mercado.

Quedó probado que el contenido de azufre del gasóleo utilizado por la central ascendía al 2,6 %, mientras que en el mercado estaba disponible un gasóleo con un contenido de azufre más bajo, del 0,4 %, y que además sobrepasaba ampliamente el del gasóleo utilizado por las instalaciones industriales en la zona de Atenas, que ascendía al 0,7 %.

El Gobierno griego alegó que la utilización de combustibles con el contenido de azufre más bajo disponible en el mercado no venía impuesta por el artículo 13 de la Directiva 84/360, ya que dicha utilización hubiera ocasionado unos

costes excesivos a la DEI. El TJCE no aceptó esta alegación resolviendo que, si bien la utilización de gasóleo con un contenido de azufre de alrededor del 1 % habría dado lugar a una inversión única de 3 millones de euros y a un aumento de los gastos corrientes de adquisición de gasóleo de aproximadamente 6 millones de euros por año, contrariamente dichos importes no constituían costes excesivos en relación, por un lado, con la situación económica de la DEI descrita por las partes en el litigio y, por otro lado, con la circunstancia de que la referida sociedad tiene alrededor de 6,7 millones de clientes.

Grecia adujo otras medidas para probar que había aplicado una política o estrategia para la adaptación de la central a la mejor tecnología disponible que tampoco fueron aceptadas por el Tribunal.

Por tanto, a la vista de esta sentencia, queda claro que el coste no es el único criterio a tener en cuenta a la hora de definir y elegir la mejor tecnología disponible. Además nos ofrece algunos criterios a tener en cuenta para realizar el análisis de coste:

- la situación económica de la empresa y no sólo de la instalación autorizada
- el número de clientes que tenga la sociedad

Si bien esta sentencia no habla de MTD, sino de mejor tecnología disponible, sin duda alguna sienta un precedente importante y de utilidad a la hora de interpretar las obligaciones de la Directiva IPPC.

2.2.2. El Intercambio de información: el proceso de Sevilla

El artículo 16.2 de la Directiva requiere que la Comisión Europea organice un intercambio de información acerca de las MTD entre los Estados miembros y las industrias concernidas. Los objetivos son facilitar intercambio de información, notablemente a través de la publicación de los documentos de referencia, animar a los países de la UE a lograr una homogenización tecnológica, difundir mundialmente los VLE y técnicas utilizadas en la UE y asistir a los Estados miembros para aplicar la Directiva eficazmente.

El intercambio de información sobre las MTD y las actividades de control 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.

El principal resultado del intercambio de información son los documentos técnicos de referencia sobre MTD, a los que hace referencia el Anexo IV. Los objetivos de los BREF son:

- Catalogar todos los procesos industriales experimentados y probados en Europa para todas las actividades industriales definidas en el Anexo I de la Directiva.
- Servir de herramienta para la toma de decisiones tanto para las autoridades competentes a la hora de establecer las condiciones de los permisos como para los profesionales que tienen que definir las políticas ambientales de las instalaciones.

Como ha dejado claro la Comisión³⁸, los documentos BREF no imponen normas jurídicas vinculantes, sino que se limitan a proporcionar información de referencia. Es decir, se trata de directrices o guías. El PE "considera que es neces

³⁸ Comisión Europea nota *ut supra* 28, p. 18

rio clarificar en mayor medida el estatuto y el papel de la red de intercambio de información y los “documentos técnicos de referencia” (BREF), cuyo objetivo consiste en proceder a análisis comparativos e identificar e intentar guiar la identificación de las MTD, que constituyen los elementos clave de la Directiva 96/61/CE y el factor determinante para la concesión de permisos para las instalaciones cubiertas por la Directiva”³⁹.

Si bien los BREF no son vinculantes, consideramos que sí son esclarecedores a la hora de establecer cuáles son las MTD en un determinado sector. Las autoridades competentes deben tenerlos en cuenta a la hora de estudiar las solicitudes de permisos y de establecer las condiciones para su concesión. Parecería ilógico que las instalaciones de un determinado sector obtuvieran permisos por los que se fijan condiciones basados en la aplicación de una técnica que haya sido identificada por un BREF como obsoleta y que no cumple con los criterios de MTD. Por tanto, el hecho de no ser vinculante debe ser entendido cómo que no impone la utilización de una técnica identificada como MTD y que la autoridad competente tiene cierto margen de apreciación para elegir entre las técnicas identificadas como MTD.

De hecho, carecería de sentido y sería una pérdida de recursos que los esfuerzos realizados en el marco del proceso de Sevilla no fueran considerados ni utilizados por los Estados miembros y por las autoridades competentes a la hora de tomar decisiones. Más aún, resultaría paradójico que un determinado sector obtuviera permisos integrados cuyas condiciones estén basadas en técnicas que han sido identificadas como malas técnicas o las peores técnicas disponibles.

2.2.3. Posibles impactos socioeconómicos de la aplicación de las MTD

Del estudio efectuado por la Comisión sobre el impacto de la MTD en la competitividad de determinadas instalaciones⁴⁰, se desprende, entre otras constataciones, que:

- no hay pruebas de que las empresas que aplican las MTD para alcanzar unos elevados niveles medioambientales dejen de ser competitivas a nivel nacional o internacional;
- muchas instalaciones logran utilizar su buen funcionamiento ambiental como ventaja competitiva;
- sin embargo, no se llega a la conclusión de que la aplicación precoz de las MTD en otras empresas de los sectores estudiados pudieran tener un impacto negativo mínimo o nulo en la competitividad de estas instalaciones⁴¹.

La Comisión Europea señala también en su Comunicación que puede haber casos concretos en los que los titulares carecen de los medios necesarios para transformar sus instalaciones mediante la aplicación de las MTD. 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 ambientales de la Directiva, habría que animar a los Estados miembros a que promuevan activamente una reconversión industrial, beneficiosa tanto para el medio ambiente como para la economía, recurriendo a este fin en determinadas zonas de la Unión a los fondos estructurales. Precisamente, la propuesta de Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional⁴² para los años 2007-2013 prevé que, con arreglo al objetivo de «convergencia», el FEDER centrará sus intervenciones en apoyar el desarrollo económico sostenible e integrado, a nivel regional y local, mediante la movilización y el reforzamiento de la capacidad endógena a través de programas orientados a la modernización y diversificación de las estructuras económicas regionales, incluyendo entre sus ámbitos el medio ambiente con inversiones destinadas a la prevención y el control integrados de la contaminación⁴³.

³⁹ Resolución del PE- P5_TA(2004)0082, apartado 13.

⁴⁰ *The Impact of 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 2001. Disponible en: www.jrc.es/pages/f-publications.html

⁴¹ Comisión Europea nota *ut supra* 28, p. 13.

⁴² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, COM (2004) 495 final, Bruselas 14.07.2004.

⁴³ Artículo 4.3 de la propuesta.

2.2.4. Aplicación de las MTD en 2007

La Directiva establece que el 30 de octubre de 2007 el funcionamiento de las instalaciones 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. 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 MTD.

Para lograr un cumplimiento completo de la Directiva respetando el plazo de 30 de octubre de 2007, 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.

3. La aplicación de la Directiva IPPC a la industria cloroalcalina

El Anexo I de la Directiva que recoge las categorías de actividades industriales que se encuentran en su ámbito de aplicación incluye:

Sección 4.2: Instalaciones químicas para la fabricación de productos químicos inorgánicos de base como:

- a) cloro
- b) hidróxido potásico e hidróxido sódico

Por tanto, entre las instalaciones que están en el ámbito de aplicación de la Directiva IPPC se encuentran las de la industria cloroalcalina. Esta industria produce cloro y alcalinos por electrólisis de salmuera. Las principales tecnologías empleadas para la producción cloroalcalina son:

- las células de mercurio,
- el diafragma que puede ser o no de amianto, y
- la membrana de células electrolíticas

Los procesos basados en el diafragma y en las células de mercurio se utilizan desde finales del siglo XIX. Los procesos basados en la membrana de células se desarrollaron en 1970.

3.1. La industria cloroalcalina

Actualmente, el 95% de la producción mundial de cloro se obtiene a través del proceso cloroalcalino. La distribución geográfica de los procesos cloroalcalinos (capacidad de producción de cloro) difiere de forma apreciable.

Europa Occidental es el segundo productor mundial de cloro álcali, después de los EE.UU, con una producción total de cloro de 9,4 millones de toneladas en 1997⁴⁴. En los EE.UU predomina el proceso basado en la tecnología de diafragma con un 75% en su capacidad de producción. En Japón predomina la producción por células electrolíticas con un 90%, donde desde 1984 la industria cloroalcalina dejó de utilizar mercurio⁴⁵. Sin duda alguna, la contaminación de la

⁴⁴ Mercury process for making chlorine, Euro-chlor página 2. Disponible en: www.eurochlor.org/chlorine/publications/mercury.pdf

⁴⁵ UNEP, Global Mercury Assessment, *Overview of Existing and Future National Actions, Including Legislation Relevant to Mercury*, November 2002.

Bahía de Minamata por metilmercurio influyó en esta decisión.

Las estadísticas mundiales de capacidad de producción de cloro álcali muestran que las regiones de Europa central y occidental son las que tienen el mayor porcentaje relativo de capacidad de producción mundial de cloro con células de mercurio (66 y 61 por ciento en 1997 respectivamente)⁴⁶. Cifras del año 2001 muestran un claro predominio de la producción cloroalcalina por células de mercurio en Europa occidental (54% de la capacidad de producción de cloro)⁴⁷.

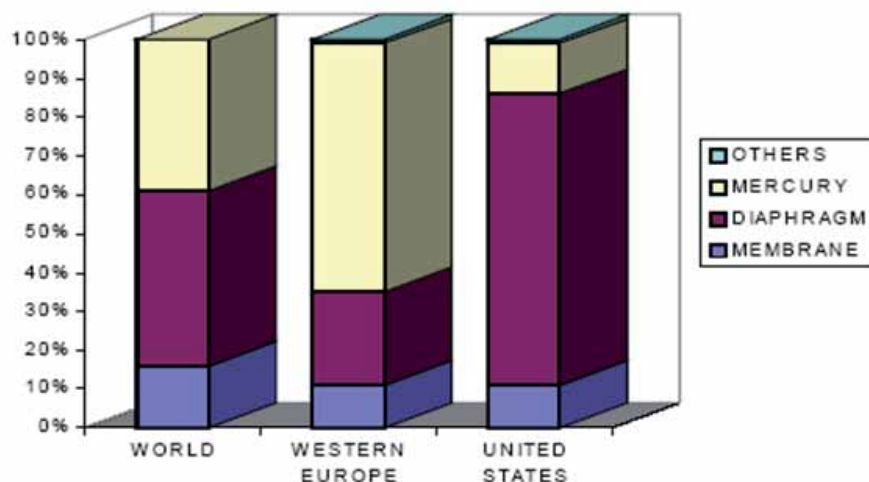


Figura 1: Comparación de la capacidad total de cloro entre Europa occidental, los EE.UU y a nivel mundial en función de la tecnología (Lindley, 1997). Fuente: Reference Document on Best Available Techniques in the Chlor-Alkali Manufacturing Industry, p. 5.

La industria cloroalcalina no es sólo el mayor usuario de mercurio en la UE sino también el más significativo⁴⁸. Una de las principales fuentes del mercurio proviene de la producción cloroalcalina. A pesar de que siempre se ha considerado que la mayor fuente de emisión de mercurio son las instalaciones de combustión de carbón, la producción cloroalcalina es la mayor fuente debido a las denominadas emisiones fugitivas. De hecho, la mayoría de las emisiones de mercurio procedentes de estas instalaciones no proviene de las emisiones a la atmósfera, al agua o de las operaciones de depósito de residuos sino de esas **emisiones fugitivas** que no son contabilizadas ni controladas. El mercurio se evapora no sólo durante las operaciones habituales de las instalaciones sino también en el momento en que los tanques son abiertos para su mantenimiento. Ello se debe a que el mercurio es un elemento muy volátil y que los cuartos donde se encuentran las células funcionan a altas temperaturas⁴⁹.

⁴⁶ *Global Mercury Assessment*, UNEP-Chemicals, p. 130, párrafo 578, Ginebra, Suiza, Diciembre 2002. Estas cifras provienen de un estudio de Sznoppek and Goonan (2000) en el que citan a CMAI (1999). Sznoppek, J.L and Goonan, T.G. (2000): The materials flows of mercury in the United States and the world. USA Geological Survey Circular 1197, vers. 1.0, USA Geological Survey, Nov. 2001 (<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/mercury>). CMAI-Chemical Marketing Association, Inc. (1999): Chlorine, world capacity tables. 11601, Katy Frewy, Number 22, Houston, Tex.,.

⁴⁷ Comisión Europea nota 10 *ut supra*, p.3.

⁴⁸ Comisión Europea nota 9 *ut supra*, p.6.

⁴⁹ Oceana, *Poison Plants: Chlorine Factories Are A Major Global Source of Mercury*, January 2005, p. 11.

3.1.1. El problema del mercurio

El mercurio y sus compuestos son extremadamente tóxicos para los seres humanos, los ecosistemas y la vida silvestre. La contaminación por mercurio, que empezó considerándose un grave problema local, es percibida ahora como un problema mundial, difuso y crónico. En dosis elevadas, el mercurio puede ser mortal para los seres humanos pero también en dosis relativamente bajas puede acarrear problemas graves de desarrollo neurológico. Desde hace poco, se sospecha también que tiene efectos dañinos para los sistemas cardiovascular, inmunológico y reproductor.

El mercurio es una sustancia persistente y, en contacto con el ambiente, puede transformarse en metilmercurio, que es su forma más tóxica. El metilmercurio atraviesa fácilmente la barrera placentaria y la barrera hematoencefálica y puede dificultar el desarrollo mental antes incluso del nacimiento. De ahí que la exposición al mercurio de las mujeres en edad fértil y de los niños sea un gran motivo de preocupación.

Ante este serio problema, la comunidad internacional ha comenzado a realizar esfuerzos para combatir los efectos del mercurio. En 1990, la decisión OSPAR 90/3 de 14 de junio recomendaba el cese de la actividad de las instalaciones existentes de células de mercurio de las plantas de producción cloroalcalina lo antes posible con el fin de conseguir el objetivo de su total eliminación en 2010. La recomendación relativa a la supresión progresiva de las células de mercurio de la Decisión 90/3 se volvió a examinar en 1999-2001, pero no se introdujo ninguna modificación. En el marco del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente se realizó una Evaluación Global del Mercurio⁵⁰ y, posteriormente, se estableció un Programa sobre el Mercurio⁵¹.

La UE se ha propuesto abordar esta problemática. A raíz del informe que la Comisión Europea presentó al Consejo sobre el mercurio procedente de la industria cloroalcalina, este último solicitó a la Comisión que elaborara una Estrategia Comunitaria sobre el Mercurio⁵² que fue recientemente presentada al Consejo y al Parlamento Europeo. Los objetivos de la estrategia son:

- Reducir las emisiones del mercurio
- Reducir la puesta en circulación de mercurio en la sociedad restringiendo la oferta y la demanda
- Resolver el problema a largo plazo de los excedentes de mercurio y de los "depósitos" de la sociedad (mercurio contenido en productos en circulación o almacenados)
- Proteger de la exposición al mercurio
- Mejorar la comprensión del problema del mercurio y de sus soluciones
- Apoyar y fomentar iniciativas internacionales en relación con el mercurio

El Consejo de Medio Ambiente en su reunión de 26 de junio de 2005 emitió sus conclusiones⁵³ respecto a la Estrategia apoyando a la Comisión en la aplicación de la misma, basada en el enfoque del ciclo de vida, incluyendo la producción, uso, procesamiento de los residuos, su almacenamiento hasta la eliminación. Los ministros acordaron que las exportaciones del mercurio de la UE a otros países deberá prohibirse a partir de 2011. Estas conclusiones señalan que para asegurar la aplicación y desarrollo de esta estrategia será esencial aplicar las MTD en línea con la Directiva IPPC al objeto de reducir las emisiones de mercurio procedentes de los procesos de combustión. Asimismo, invita a la Comisión a que presente una propuesta relativa al almacenamiento seguro y depósito del mercurio procedente de la industria cloroalcalina que sea consistente con el calendario de aplicación de la prohibición de las exportaciones de mercurio.

Aunque esta Estrategia presenta algunas recomendaciones para el sector cloroalcalino, la Directiva IPPC es el único instrumento jurídicamente vinculante aplicable a este sector. También hay que tener en consideración la Directiva 84/360/CEE que es aplicable a las instalaciones de producción cloroalcalina en lo que a sus emisiones a la atmósfera se refiere mientras no cuenten con un permiso integrado y hasta el 30 de octubre de 2007, cuando quedará completamente derogada por la Directiva IPPC⁵⁴.

⁵⁰ *Mercury Assessment*, UNEP-Chemicals, p. 130, párrafo 578, Ginebra, Suiza, Diciembre 2002.

⁵¹ Decisiones del Consejo de Administración 22/4 V de 7 de febrero de 2003 por la que se establece el programa sobre el mercurio y 23/9 IV por la que acuerda el establecimiento de partenariados para el desarrollo del programa sobre el mercurio.

⁵² COM (2005) 20 final de 28.01.2005.

⁵³ Disponibles en www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/06/24env/mercure.pdf

⁵⁴ Artículo 20 Directiva IPPC.

3.2. Obligaciones de la industria del sector cloroalcalino derivadas de la aplicación de la Directiva IPPC.

Como hemos visto al analizar la Directiva IPPC, estamos ante un instrumento jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros en virtud del cual, a partir del 30 de octubre de 2007, todas las instalaciones existentes de todas las actividades industriales a las que le son aplicables, deberán funcionar contando con un permiso integrado. Las condiciones establecidas por ese permiso deberán basarse en la aplicación de las MTD, es decir, se deberá asegurar, a través de las condiciones establecidas, que se está aplicando las MTD.

Por tanto, las instalaciones existentes de la industria cloroalcalina tendrán que contar con un permiso integrado antes del 30 de octubre de 2007 cuyas condiciones se basen en la aplicación de la MTD.

Corresponde a las autoridades competentes determinar caso por caso las condiciones de la autorización de cada instalación, en función de las MTD. Las autoridades competentes tienen cierto margen de apreciación a la hora de establecer las condiciones basadas siempre en la aplicación de las MTD, pero el resultado concreto y esperado de la Directiva es claro y concreto: la técnica sobre la que se base para determinar las condiciones del permiso siempre tendrá que ser una de las mejores disponibles.

3.2.1. La determinación de las MTD en la industria cloroalcalina

En el marco del proceso de Sevilla, en 2001 se adoptó el BREF relativo a la Industria de Producción Cloroalcalina. Los procesos más utilizados por esta industria fueron sometidos a un exhaustivo examen. El documento de referencia sobre MTD en materia de producción cloroalcalina⁵⁵ concluye que **la MTD para la producción cloroalcalina es la membrana de celdas electrolíticas** así como el diafragma sin amianto⁵⁶. Asimismo, señala que la MTD para las instalaciones de células de mercurio no es otra que su conversión a la tecnología de membrana de celdas⁵⁷ y que, **las instalaciones de células de mercurio no son la MejorTD**⁵⁸ (énfasis del autor).

El documento BREF señala que se producirían beneficios económicos en la conversión de las células de mercurio a las membranas de celdas tales como la reducción del consumo de energía, la reducción de las operaciones de mantenimiento y del personal empleado, venta del mercurio y ahorros como resultado de la desaparición de medidas para combatir las emisiones de mercurio y de los costes médicos para el personal⁵⁹.

Como veíamos al analizar la definición del concepto MTD, 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 MTD pueden proceder de una o varias instalaciones que la apliquen en algún lugar del mundo. Los procesos basados en las membranas de celdas electrolíticas no sólo se aplican en Japón o en los EE.UU. sino que también hay un número importante de instalaciones en la Unión Europea que las utilizan.

⁵⁵ BREF nota 5 *ut supra*. Disponible en <http://eippcb.jrc.es>

⁵⁶ Reference Document nota 5 *ut supra* p. iii y 109.

⁵⁷ Reference Document nota 5 *ut supra* p. v y 111.

⁵⁸ Reference Document nota 5 *ut supra* p. 120.

⁵⁹ Referente Document nota 5 *ut supra*, p. 95.

Table 1.1 shows the distribution of the chlorine production processes in west European countries, indicating the number of installations and the annual capacity of chlorine production.

west European countries	Mercury process		Diaphragm process		Membrane process		Other processes		TOTAL
	number of inst.	capacity (kt)	number of inst.	capacity (kt)	number of inst.	capacity (kt)	number of inst.	capacity (kt)	capacity (kt)
AUSTRIA					1	55			55.0
BELGIUM	5	662			1	120	1 (HCl)	50	832.0
FINLAND	1	40			1	75			115.0
FRANCE	7	874	3	560	2	232	1 (Na)	20	1686.0
GERMANY	13	1762	3	1446	4	844	3 (HCl)	230	4282.0
GREECE	1	37							37.0
IRELAND					1	6			6.0
ITALY	9	812			1	170			982.0
NETHERLANDS	1	70	1	140	2	414			624.0
NORWAY			1	130	2	50			180.0
PORTUGAL	1	43			2	46			89.0
SPAIN	9	761.5			1	40			801.5
SWEDEN	2	220			1	90			310.0
SWITZERLAND	3	103.5							103.5
UK	3	856	2	220	4	105			1181.0
TOTAL	55	6241	10	2496	23	2247	5	300	11284.0

NB: Any one plant can have more than one cell technology installed

Table 1.1: Distribution of processes and capacities of chlor-alkali plants in western Europe (June 2000)
[Euro Chlor]

Fuente: BREF para la Industria de Producción Cloroalcalina, p.4.

La determinación de las MTD 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. Para ello, hay que tener en cuenta que durante el funcionamiento de las células de mercurio se producen emisiones a la atmósfera, al agua y se producen pérdidas de mercurio que van a parar al producto y en forma de residuos.

La Comisión Europea ha indicado⁶⁰ que 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 prueba debe hacerse a nivel sectorial⁶¹ 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 MTDs.

La industria del cloro contribuye con el 60% de los beneficios totales de la industria química que son de 380.000 millones⁶² en la actualidad. Según un estudio de la Consultora SRI realizado en 1997, el valor total de la producción del sector de la industria cloroalcalina en Europa occidental alcanzó los 300.000 millones de Euros. Esta consultora estimaba que los beneficios en el año 1995 generados por productos asociados a los cloroalcalinos alcanzó unos 230.000 millones de euros⁶³. Las industrias asociadas a Eurochlor alcanzaron 240.000 millones de euros en 2001⁶⁴. Euro Chlor en 2001 cifró la estimación del coste total de la reconversión en alrededor de 3.100 millones de euros⁶⁵. A la luz de los datos económicos de este sector, podemos decir que el desmantelamiento de las células de mercurio es económicamente viable según la definición de "disponible" para el sector de la industria cloroalcalina.

⁶⁰ Comisión Europea nota 28 *ut supra*, p. 15.

⁶¹ 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).

⁶² Eurochlor en www.eurochlor.org/chlorine/issues/mercury.htm.

⁶³ BREF on B AT in the Chlor-Alkali Manufacturing Industry (December 2001), p. 2.

⁶⁴ Euro Chlor, *The European Chlor-Alkali Industry: on the move towards sustainable development*, Brussels, January 2002, p. 7.

⁶⁵ Comisión Europea nota 10 *ut supra* p. 4.

La industria cloroalcalina ha adquirido entre los años 1985-2000 una significativa experiencia en el desmontaje de instalaciones de células de mercurio, incluyendo la clausura, el desmantelamiento y la conversión de las instalaciones, incluyendo la descontaminación del suelo y el depósito de los residuos, etc. en más de 34 instalaciones situadas en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Portugal, Suecia y Reino Unido⁶⁶. Los motivos del desmontaje fueron, entre otros, la edad de las instalaciones y del equipo, presiones por la normativa, consideraciones de seguridad, costes de producción excesivos.

Según Eurochlor, entre 1982 y 1995 un total de 1.95 millones de toneladas de capacidad de producción de cloro por células de mercurio fueron clausuradas o se convirtieron a procesos alternativos, si bien con diferencias importantes de un año a otro. Más tarde, Eurochlor anunciaba que entre 1990 y 2000 se convirtieron o clausuraron una media de 100.000 toneladas por año de la capacidad de producción por ese tipo de procesos⁶⁷.

Table 5 - Decommissioned Western European mercury cell chlor-alkali plants

-WESTERN EUROPE (1986-2002)-				
DETAILS OF MERCURY CELL CHLOR-ALKALI PLANT CLOSURES OR CONVERSIONS				
(this list is incomplete)				
Closure or conversion years	Last owner	Est. chlorine production capacity (tonnes)	Country	Location
1986	Akzo Nobel	85,000	Sweden	Skoghall
1990-92	Enichem	129,000	Italy	Montova
1991	Domsjø	35,000	Sweden	Domsjø
1992	Finnish Chem.	45,000	Finland	Aetsa
1993	ICI	90,000	UK	Fleetwood
1993	Soc. Elettrochim.	45,000	Italy	Tavazzano
1993	Elec. Andaluza	24,000	Spain	Ubeda
1994	Octel	75,000	UK	Ellesmere Port
1994	Nob Forss	13,000	Sweden	Koepmanholmen
1994	Enichem	115,000	Italy	Gela
1994	Akzo Nobel	58,000	Finland	Kuusankoski
1996??	Anaconda	20,000	Italy	Saline di Volterra
1996	Borregaard	40,000	Norway	Sarpsborg
1997	Caffaro	32,000	Italy	Brescia
1998	Micro-Bio Ltd.	6,000	Ireland	Fermoy
1998	Solvay	25,000	Portugal	Povoá de Santa I.
1998	Solvay	53,000	Austria	Hallein
1998	ECl	65,000	Germany	Bitterfeld
1998??	Vestolit	40,000	Germany	Luelsdorf
1999	Bayer	300,000	Germany	Dormagen
1999	Dow	200,000	Germany	Schkopau
1999	Clariant	60,000	Germany	Gersthofen
2000	Solvay	146,000	Netherlands	Linne Herten
2001	Bayer	130,000	Germany	Uerdingen
2002	Wacker	157,000	Germany	Burghausen
<p>Note: Due to simultaneous modifications and expansions of other Western European operating mercury cell chlor-alkali plants (especially in 1994 and 1997), as well as transfers of mercury to other plants for consumption during routine operations, the quantities of mercury that reached the international market were considerably less than the full inventories represented by these closures.</p>				
<p>Source: Euro Chlor (1998, 2001a, 2001b, 2001c, 2002a); personal communication with A. Seys, Euro Chlor.</p>				

Fuente: Concorde, *Mercury flows in Europe and the world: The impact of decommissioned chlor-alkali plants* Final report – February 2004, p.12.

⁶⁶ Concorde, *Mercury flows in Europe and the world: The impact of decommissioned chlor-alkali plants* Final report – February 2004, p.11

⁶⁷ Euro Chlor, *Reduction of Mercury Emissions from the West European Chlor Alkali Industry*, 3rd Edition, Euro Chlor, Brussels, June 2001.

Estas, sin duda, son consideraciones que se han tenido en cuenta a la hora de elaborar el BREF para la Industria de Producción Cloroalcalina y de ahí la conclusión de no incluir entre las MTD el proceso de las células de mercurio. El BREF expone que la conversión es técnicamente aplicable en todas las instalaciones de células de mercurio existentes y que la viabilidad económica puede variar de instalación en instalación⁶⁸. Recordemos también que el factor coste no es el único criterio que deberán tener en cuenta las autoridades competentes cuando decidan sobre las MTD.

Si bien los BREFs no imponen normas jurídicas vinculantes, sí ofrecen a las autoridades competentes información de referencia. Cuando las autoridades competentes estén analizando la solicitud del titular de una instalación cloroalcalina deberán tener en cuenta las conclusiones del BREF. En el caso de la industria cloroalcalina la autoridad competente tendrá que decidir a la hora de establecer las condiciones del permiso basarlas bien en los procesos de membranas electrolíticas bien en el diafragma sin amianto pues son éstas las **Mejores** Técnicas Disponibles. No sólo parecería ilógico, sino que también nos encontraríamos ante un incumplimiento de la Directiva IPPC si nos encontráramos que todas las instalaciones de producción cloroalcalina cuentan después del 30 de octubre de 2007 con un permiso integrado cuyas condiciones están basadas en la utilización de las células de mercurio. Si bien veíamos que la Directiva IPPC permite ciertas excepciones, estas son temporales. Además, no se pueden aplicar a un sector en bloque, sino a una instalación concreta.

Recordemos también que la Directiva 84/360/CEE, aplicable al sector cloroalcalino ya exigía a los Estados miembros a proceder de manera progresiva a la adaptación de las instalaciones a las mejores tecnologías disponibles en lo que a emisiones a la atmósfera se refería. El TJCE ha interpretado en el asunto Comisión/Grecia que la reducción de las emisiones en sí por parte de una instalación no daba carta blanca a un Estado para no adaptar las instalaciones existentes a la mejor tecnología disponible. Es decir, los Estados miembros ya vienen obligados, con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva IPPC, a exigir a las instalaciones del sector cloroalcalino la adopción de las mejores tecnologías disponibles.

Por tanto, el 30 de octubre de 2007 las instalaciones existentes de producción cloroalcalina deberán haber desmantelado los procesos basados en las células de mercurio.

Esta conclusión también ha sido alcanzada por otros, aunque de forma disfrazada. Así el estudio realizado por la empresa Concorde para la Comisión Europea, titulado *Mercury flows in Europe and the world: The impact of decommissioned chlor-alkali plants*, se plantea tres escenarios para el desmantelamiento de las células de mercurio en la UE:

1. El compromiso de la industria cloroalcalina de desmantelar esas células para 2020
2. La aplicación "estricta" de la Directiva IPPC, es decir, el desmantelamiento debe producirse en 2007
3. La aplicación "flexible" de la Directiva IPPC, es decir, que tomando en consideración las características técnicas de las instalaciones, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente, las autoridades competentes no obligarían a que este desmantelamiento se produjera hasta antes de octubre de 2010.

Debemos decir que el primer escenario parte de un desconocimiento absoluto del Derecho Comunitario, pues cuando existe un instrumento vinculante como es el caso de la Directiva IPPC, las industrias deben respetarlo. Pueden, en base a acuerdos voluntarios y a la autorregulación, imponerse compromisos más estrictos que los que marca la normativa ambiental pero nunca pueden incumplirlos. Por tanto, este escenario nunca podría darse. En caso contrario, nos encontraríamos ante un incumplimiento del Derecho Comunitario por parte de un sector industrial en bloque.

El segundo escenario, continúa mostrando el desconocimiento de los principios del Derecho Comunitario. Las directivas no se aplican de modo estricto o de modo flexible, las directivas deben aplicarse para alcanzar el resultado esperado. El resultado esperado es uno. Los autores de ese estudio han sido capaces de entender correctamente cual es el resultado esperado por la Directiva IPPC que no es otro que se hayan desmantelado las células de mercurio para el 30 de octubre de 2007.

⁶⁸ BREF p.88.

Respecto al tercer escenario, los autores de nuevo parten de una premisa incorrecta. Los permisos integrados deben concederse por las autoridades competentes para cada instalación existente. Es posible que pudiéramos encontrarnos ante algún caso o algunos casos aislados en los que alguna autoridad competente considerando las características técnicas de las instalaciones, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente concediese un plazo superior al 30 de octubre de 2007 para el desmantelamiento completo de las células de mercurio en una instalación concreta. Pero lo que no podremos encontrarnos es de forma generalizada con el tercer escenario planteado. Es decir, que todas las instalaciones de células de mercurio existentes en el territorio de la UE no estén obligadas al desmantelamiento para conseguir su permiso integrado antes del 30 de octubre de 2007, con excepción de las situadas en los nuevos países miembros que negociaron una extensión de sus plazos. En tal caso, estaríamos ante una violación en bloque por parte de los Estados miembros de la Directiva IPPC. La fecha manejada en este tercer escenario es 2010, coincidente con la de la Recomendación OSPAR 90/3. Recordemos que tan sólo se trata de una recomendación, es decir, no tiene fuerza jurídica vinculante, lo que vincula jurídicamente a los Estados miembros es la Directiva IPPC.

La Comisión Europea ha declarado:

El análisis de las disposiciones jurídicas que afectan al mercurio procedente del cierre de las instalaciones de la industria cloroalcalina lleva a las siguientes conclusiones:

- *La Directiva IPPC constituye el único instrumento jurídico obligatorio aplicable al caso de cierre de células de mercurio. El proceso de las células de mercurio no está considerado como una MTD para la producción cloroalcalina y corresponde a las autoridades nacionales determinar caso por caso las condiciones de cada instalación, en función de las MTD. Todas las instalaciones existentes deberán respetar las condiciones de autorización basadas en las MTD y funcionar con arreglo a las exigencias de la Directiva para el 30 de octubre de 2007 a más tardar⁶⁹.*

Como corolario a esta declaración hay que añadir que, como las células de mercurio no son la MTD, las autoridades nacionales no podrán conceder un permiso integrado a aquellas instalaciones que apliquen dicha técnica.

⁶⁹ Comisión Europea nota *ut supra*, p. 18

4. Conclusiones

La Directiva IPPC es un instrumento vinculante para todos los Estados miembros. Exige a estos que se alcance un resultado concreto y preciso y es que todas las instalaciones existentes cuenten con un permiso integrado que cumpla con los requisitos mínimos, entre ellos, la aplicación de las MTD a partir del 30 de octubre de 2007 a más tardar.

La aplicación de las MTD implica que las autoridades competentes están obligadas a exigir que los titulares de las instalaciones apliquen una de las **Mejores** Técnicas Disponibles. Los Estados miembros también están obligados a garantizar que se cumple con esta obligación de adaptar las instalaciones existentes a la MTD dentro del plazo previsto por la Directiva IPPC.

La Comisión Europea, en su papel de guardiana de los Tratados está obligada a velar por la correcta aplicación de esta Directiva. Por tanto, tendrá que velar porque los Estados miembros, a través de sus autoridades competentes exigen la aplicación de la MTD en el funcionamiento de las instalaciones pertenecientes a los sectores a los que son de aplicación esta Directiva.

No existe lugar a dudas: la tecnología de células de mercurio utilizada por la industria de producción cloroalcalina es una tecnología que no puede calificarse como MTD. Por tanto, a la luz del análisis realizado sobre la Directiva IPPC, la conclusión es que las instalaciones cuyo proceso de producción está basado en las células de mercurio deben modificar sus procesos de producción antes del 30 de octubre de 2007 para poder contar con un permiso integrado.



Plaza de España - Leganitos, 47
28013 Madrid (España)
Tel.: +34 911 440 880
Fax: +34 911 440 890
e-mail: europa@oceana.org

Rue Montoyer, 39
1000 Bruselas (Bélgica)
Tel.: +32 02 513 22 42
Fax: +32 02 513 22 46
e-mail: europa@oceana.org