

# Documento de posición del Copa y la Cogeca sobre la Directiva sobre las emisiones industriales

En Bruselas, el 5 de octubre de 2022





## Declaración política

La comunidad agrícola respalda los objetivos climáticos de la Unión Europea y está comprometida con el Acuerdo de París. Los agricultores y sus cooperativas están plenamente dedicados a reducir el impacto ambiental de las actividades agrícolas mediante prácticas sostenibles, sin poner en riesgo la producción de alimentos. Estos esfuerzos darían lugar, por ejemplo, a una reducción de las emisiones de amoníaco, metano y óxido nítrico.

No obstante, el equiparar los sectores agrarios con establecimientos industriales no es el enfoque correcto, ni en lo que se refiere a las emisiones reales ni en lo referente a la imagen de la producción agrícola que se transmite con ello. La propuesta de la Comisión acarreará consecuencias catastróficas para numerosas granjas de pequeño y mediano tamaño en Europa. Además, en el contexto actual las instituciones de la Unión Europea no pueden permitirse ignorar los esfuerzos que realizan los agricultores y ganaderos para mejorar su capacidad de adaptación y de resistencia. En vez de poner mayores trabas al sector, las instituciones europeas deberían reconocer y fomentar la adopción de prácticas sostenibles, inclusive los planteamientos de economía circular, además de favorecer una igualdad de condiciones.

Pese a ello, la propuesta de la Comisión respecto a la revisión de la Directiva sobre las emisiones industriales (DEI)<sup>1</sup> y del Reglamento relativo al establecimiento de un nuevo portal sobre emisiones industriales (antiguamente el E-PRTR) ignora nuestro deber de producir alimentos y, además, impone a cuatro importantes sectores agrarios unas restricciones ingestionables. Por consiguiente, el Copa y la Cogeca rechazan la propuesta de la Comisión en la que se caracteriza al sector agrícola como un sector industrial. De hecho, la propuesta impone unas consecuencias económicas y administrativas insostenibles para el sector y carece de coherencia con otras políticas comunitarias, lo que a su vez agrava dichas consecuencias económicas y genera desventajas. La Comisión no ha logrado reflejar que los perfiles de emisiones de otras industrias difieren sustancialmente del de la producción agrícola, que se rige por procesos biológicos y es un sector que produce alimentos para la ciudadanía de la Unión Europea y de fuera de ella, generando valor para las zonas rurales y aisladas, y preservando la biodiversidad. Por lo tanto, de ninguna manera se puede considerar que los agricultores son empresas «industriales». Semejante analogía también resulta perjudicial para la imagen general que se hacen los consumidores del sector agrícola, corriendo incluso el riesgo de socavar la

confianza del consumidor de la Unión Europea en los productos agrícolas comunitarios.

A continuación, exponemos los puntos más preocupantes de la propuesta de la Comisión.

La guerra de Rusia contra Ucrania también ha alterado el entorno en el que producimos alimentos y ha afectado negativamente a nuestro suministro alimentario. Pese a ello, la Comisión ha seguido adelante con esta propuesta que acarreará repercusiones económicas adversas de gran calado para la producción de alimentos, el sustento de las comunidades rurales y la competitividad del sector agrícola sin siquiera ofrecer instrumentos financieros y, por ende, requerirá unas contrapartidas colosales. El Copa y la Cogeca lamentan que la Comisión no llevara a cabo una evaluación de impacto exhaustiva ni tuviera una visión global y correcta de la coherencia entre todas las iniciativas políticas actuales enmarcadas en el Pacto Verde.

Esta propuesta, además, generará una carga administrativa y económica excesiva y añadirá mayor complejidad tanto a las operaciones cotidianas como a las inversiones futuras.

Al rebajar de esa manera los umbrales (UGM) e incluir al ganado bovino, la Comisión impone unos requisitos inaceptables para las granjas de pequeño y mediano tamaño de la Unión Europea. Así pues, resulta desmedido e injustificado que se regule la producción ganadera en la DEI mediante semejantes umbrales, especialmente en el caso de las granjas más pequeñas.

Coincidimos con los principios de un planteamiento adaptado a la hora de especificar las normas de explotación aplicables a determinadas granjas, sin embargo, reina una gran incertidumbre respecto a la puesta en práctica de dicho planteamiento adaptado, concretamente a la vista del método de aplicación que se propone, es decir, mediante actos delegados. La Comisión debe optar por un método más pragmático, equitativo y transparente para conseguir reducir las emisiones, sin poner en peligro la producción de la UE en los cuatro sectores afectados. Por consiguiente, instamos a que se reconsidere el grado de ambición mediante la revisión del umbral aplicable.

Además, exigimos que se deje fuera del ámbito de aplicación de la DEI a las «explotaciones mixtas».

Si bien es cierto que se necesita diálogo entre los agricultores y el público en general para que la cooperación y la coexistencia en las zonas rurales vayan por buena senda, el proceso de concesión de permisos debe ser un trámite con base científica y jurídica y que refleje la realidad

<sup>1</sup> Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (DEI).

agrícola. La Comisión propone un cierto grado de control público que pone en el punto de mira a los agricultores y sus familias, exponiéndolos al juicio de una parte de la sociedad que desconoce certeramente la complejidad de las prácticas y labores agrícolas. Además, las partes interesadas ya están involucradas en el proceso de concesión de permisos para la construcción de nuevas instalaciones agrícolas por otras vías. Así pues, la propuesta en cuestión provocaría una duplicación innecesaria de la carga administrativa y económica que recae en los interesados.

También lamentamos la incoherencia que demuestra la Comisión respecto a otras políticas, como la política comercial. Por una parte, aboga por proteger las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas y, por otra, propone someterlas a unos costes económicos inasumibles, que darán lugar a una concentración excesiva. Otro ejemplo claro es que la DEI impedirá que se logren los objetivos de la Unión Europea relativos a la agricultura ecológica. Además, al no existir ninguna medida equivalente aplicable a las importaciones de productos equiparables, se acentúa la vulnerabilidad de los sectores de la UE sujetos a esta Directiva frente a la competencia de países extracomunitarios. Esto puede desviar de facto la producción hacia terceros países que probablemente no se regirán por las mismas normas ambientales; esto, a su vez, nos hará más dependientes de las importaciones. Por lo tanto, se deberían imponer a las importaciones que lleguen a la Unión Europea las mismas normas rigurosas que han de respetar los agricultores comunitarios, en aras de la coherencia entre la política ambiental y comercial de la Unión y los objetivos de reducción de emisiones enunciados por la Comisión.

Por último, es rotundamente inadmisibles que se utilicen actos delegados para modificar el ámbito de aplicación de la DEI y para estipular normas de explotación referentes a los permisos. No se pueden modificar los elementos fundamentales de la legislación mediante el derecho derivado. Por consiguiente, exigimos que se supriman las disposiciones que así lo contemplan.

Los agricultores y las cooperativas agrarias de la Unión Europea intentan por todos los medios realizar las inversiones necesarias para seguir mejorando la sostenibilidad y ayudar a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo. No obstante, carecen de los instrumentos necesarios para llevar a cabo tales cambios.

**En el Copa y la Cogeca albergamos profundas reservas respecto a la propuesta de la Comisión Europea. Por consiguiente, exhortamos al Parlamento Europeo y al Consejo a que hagan todo lo posible para revisar la DEI y el Reglamento**

**relativo al nuevo portal de emisiones industriales (antiguo E-PRTR), de forma que se tomen en consideración las preocupaciones que se expresan más arriba.**



## Nuestra posición sobre la DEI por lo relativo a la ganadería - Resumen

La comunidad agrícola respalda los objetivos climáticos de la Unión Europea y tiene la determinación de reducir el impacto ambiental derivado de las actividades agrícolas comprometiéndose con la adopción de prácticas sostenibles, incluida la reducción de las emisiones de amoníaco, metano y óxido nitroso. Sin embargo, la nueva revisión de la Directiva sobre las emisiones industriales (en lo sucesivo, la DEI) acarreará consecuencias insoportables para los cuatro sectores sujetos a la misma, y con ello, menoscabará la producción alimentaria de la UE, el sustento de las comunidades rurales y nuestra competitividad.

Los agricultores y las cooperativas de la UE consideran una ofensa el uso del término «instalaciones agroindustriales» en la DEI para referirse a lo que en realidad son granjas de pequeño y mediano tamaño. De cara a la opinión pública, la nueva directiva revisada equipara al sector agrícola a las actividades mineras de gran escala. El uso semejante de este término resulta inaceptable, además de estar completamente alejado de la realidad en el terreno. Aun así, desde el Copa y la Cogeca estamos comprometidos con la elaboración de políticas capaces de combatir el cambio climático (mediante la reducción de las emisiones de amoníaco, metano y óxido nitroso) y, a la vez, de apoyar la capacidad de resistencia, los valores y el bienestar de la Unión Europea. Las explotaciones agrícolas también son especialmente importantes para el medio ambiente, puesto que ofrecen numerosos servicios ecosistémicos a los territorios donde se encuentran: biodiversidad, almacenamiento de carbono, empleo, etc. Consideramos que con la implicación dinámica de todas las instituciones y partes interesadas se puede conseguir que en la nueva DEI se reflejen mejor las características específicas de los sectores afectados y se promueva eficazmente el desarrollo ambiental, social y económico, incluida la mejora de la calidad y la gestión del agua, la reducción de las emisiones y el bienestar animal. Otra cuestión de índole más social son las mayores repercusiones que la DEI podría tener en lo referente al relevo generacional. Según datos de 2016, el 10,7 % de los agricultores tiene menos de 40 años y más del 30 % supera los 65 años, lo cual refleja el envejecimiento de la población agrícola en toda Europa. El año pasado el Parlamento Europeo también destacó el relevo generacional como uno de los principales motivos de preocupación para el devenir del sector agrícola, así como, por ende, la soberanía alimentaria de Europa, que ya se encuentra en un estado alarmante.

En este sentido, lamentamos la incoherencia que demuestra la Comisión respecto a otras políticas, por ejemplo, la política comercial o la de bienestar animal. Un ejemplo claro es la ausencia de medidas equivalentes aplicables a las importaciones de productos similares. Por ende, reclamamos, una vez más, una solución legislativa coherente que de veras dote a la ciudadanía y a las empresas europeas de las herramientas apropiadas para estimular su actividad y reforzar la resiliencia de la economía de la Unión. Estamos dispuestos a participar diligentemente en el diseño de políticas europeas coherentes relativas al sector agrícola.

Lo que se ha calificado de planteamiento adaptado no constituye una opción económicamente viable. De hecho, genera una carga insoportable para los agricultores y las cooperativas, que ya tienen que lidiar con una multitud de costes de producción en aumento (debido a la pandemia, las guerras, etc.), además de con exigencias resultantes de otras normativas europeas que tendrán efectos económicos en sus actividades, y con diversas perturbaciones de índole climática. Algunas de nuestras cooperativas ni siquiera tienen cabida en dicho planteamiento específico, sino que están sujetas al régimen general del capítulo II, como los mataderos o las centrales de transformación de productos lácteos. Estas actividades quedan supeditadas a los mismos requisitos que las instalaciones de la industria minera o química. Esto reviste una importancia particular a la luz de la drástica reducción de los umbrales aplicables a las actividades ganaderas (150 UGM) que figura en la Directiva. Además, no se definen claramente los factores de conversión para el cálculo de las UGM. Así pues, desde el Copa y la Cogeca pedimos que se reconsideren los umbrales.

De hecho, la norma de adición intensifica la ya desproporcionada carga administrativa, laboral (mayor complejidad de las operaciones diarias habituales) y económica (capacidad financiera y futuras inversiones) que se deriva de la DEI. Por ello, pedimos que se elimine.

Desde el Copa y la Cogeca también pedimos que se aclaren los criterios para aplicar el procedimiento de registro en lo que atañe a la ganadería a campo abierto, la cría en pastos, el pastoreo o la cría en establos con ventilación natural.

Si bien es cierto que se necesita diálogo entre los agricultores y el público en general para que la cooperación y la coexistencia en las zonas rurales vayan por buena senda, el proceso de concesión de permisos debe ser un trámite con base científica y jurídica y que refleje la realidad agrícola. El Copa y la Cogeca reclamamos que se modere el grado de control público y el desmedido acceso a la información sobre los permisos (tanto la concesión como la actualización de los mismos),





Ahora se propone revisar el ámbito de aplicación de la Directiva (anexo I bis) para incluir la cría de bovinos y rebajar los umbrales para las granjas de cerdos y de aves de corral a 150 UGM.

En primer lugar, desde el Copa y la Cogeca ponemos en tela de juicio la fiabilidad de la UGM como unidad de medida. No obstante, entendemos que es necesario seguir un planteamiento homogéneo en los cuatro sectores sujetos a la DEI. En este sentido, hacer hincapié en los tipos de conversión daría pie a un debate más fructífero. No se trataría únicamente de rebajar los niveles actuales (40 000 plazas para aves de corral, 2 000 para cerdos de más de 30 kg y 750 plazas para cerdas)<sup>2</sup>, sino también de evaluar debidamente el impacto real del alcance de la DEI. Los tipos de conversión incluidos en la evaluación de impacto de la DEI, el informe técnico (para redactar la evaluación de impacto) y Eurostat no están armonizados ni se aplican de manera uniforme. En este punto, cabe precisar dos aspectos, a saber: (i) las diferencias en el número de categorías de animales y (ii) la definición de 1 UGM (el equivalente de pasto de una vaca lechera adulta que produce 3 000 kg de leche anuales), que ni es exacto ni refleja la cantidad de piensos o la composición de los mismos.<sup>3</sup> Como consecuencia de ello, hay una pérdida total de transparencia respecto a la forma en la que se calculan las UGM. Se deberían evaluar y aclarar debidamente los tipos de conversión antes de entrar a debatir los umbrales. Esta controversia da lugar a una subestimación del alcance de la DEI que tiene un impacto directo en los costes totales estimados en concepto de cumplimiento a nivel de cada explotación agrícola, los cuales están infravalorados en cualquier caso.

Además, pese a que la Comisión reconoce que el límite de UGM fijado es una elección política, se sirve injustamente del coeficiente coste-beneficio como argumento para respaldar su posición. Sin embargo, dado que dicho coeficiente no toma en consideración la capacidad económica de las explotaciones, se convierte en una fuente inexacta y nada fiable. Por añadidura, la aplicación de la DEI podría traer consigo consecuencias insostenibles para los agricultores afectados. Es fundamental que se tome en consideración el plano económico antes de elaborar nuevas normativas comunitarias. La mayoría de las explotaciones agrícolas que quedarían sujetas a los umbrales propuestos disponen de recursos limitados. Las granjas de la UE ya soportan una gran presión a causa de la infinidad de costes de producción en aumento (a raíz de la pandemia, las guerras, etc.) y de las perturbaciones de índole climática, por lo que cualquier coste adicional sería insoportable.

Si bien hemos mencionado que tan solo se obtendrá una visión clara de los efectos económicos en estos sectores si se aplican tipos de conversión rigurosos y se incluyen todos los aspectos económicos relevantes, cabe añadir otro agravante a esta incerteza: la norma de adición. Conforme a esta norma recogida en el artículo 70 ter, las pequeñas explotaciones quedarían de facto sometidas a los requisitos de la DEI. En virtud de la norma de adición, dos o más instalaciones que se encuentren próximas y tengan el mismo titular o estén bajo el control de titulares

que «mantienen una relación económica o jurídica» se considerarán una única unidad a efectos del cálculo de su umbral de capacidad. Esta norma de adición provoca una ambigüedad exasperante, ya que en la propuesta no se especifica exactamente qué se entiende por «próximas» ni por «relación económica o jurídica».

Esto podría acarrear consecuencias alarmantes para las cooperativas agrarias, cuyos socios quizás acaben sujetos a la DEI debido a la naturaleza de la relación que les vincula a otros socios de la cooperativa. Es decir, que podría poner en riesgo, e incluso echar abajo, un modelo empresarial sostenible, social y con gran arraigo.

Aun esclareciendo los tipos de conversión y suprimiendo la norma de adición, las repercusiones económicas que figuran en la evaluación de impacto siguen estando infravaloradas, puesto que solo abarcan los costes administrativos, sin tener en cuenta los costes ligados al cumplimiento y aplicación de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD). Esto significa que el coeficiente coste-beneficio que esgrime la Comisión es deficiente. A juzgar por la envergadura de las repercusiones económicas derivadas de las MTD, especialmente en comparación con la capacidad económica de las granjas afectadas, los umbrales actuales son inaceptables, porque provocarían que un elevado porcentaje de granjas de los cuatro sectores en cuestión (entre el 50 % y el 90 %, dependiendo del sector y el país) declaren su disolución o bien sufran una concentración excesiva, debido a la desmesurada cuantía de tales costes. Las explotaciones y las cooperativas agrícolas son la única fuente de sustento para un sinnúmero de familias en las zonas rurales y marginales y, sin embargo, su situación económica es complicada. Así pues, para asegurarse un buen nivel de vida con márgenes de rentabilidad más ajustados, los agricultores deben adoptar nuevas tecnologías y formarse constantemente para aplicarlas en sus actividades agrícolas. Esto, a su vez, requiere capital y tiempo, algo que quizás no tengan si aumentan los costes de producción como consecuencia de los permisos. Por añadidura, el valor del producto final no se distribuye adecuadamente a lo largo de toda la cadena de producción.

En suma, las consecuencias de la versión revisada de la DEI serán insufribles en los sectores sujetos a la misma y harán mella tanto en la producción alimentaria de la UE y el sustento de quienes viven en nuestras comunidades rurales, como en la competitividad del sector a escala comunitaria e internacional. Por eso es necesario aportar una definición clara de los tipos de conversión, desarrollarlos de forma que haya coherencia entre los Estados miembros y suprimir la norma de adición. Sería pertinente calcular de nuevo los umbrales propuestos a partir de parámetros ambientales, sociales y económicos precisos e incluyendo los costes de ejecución de las MTD y de la concesión de permisos.

La revisión de los límites máximos es una prueba de equilibrio en la que es necesario ponderar los beneficios ambientales con respecto a los esfuerzos exigidos en los sectores afectados<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Anexo I, apartado 6.6 de la Directiva 2010/75/UE (véase la nota 1).

<sup>3</sup> La propuesta de la UE remite al Reglamento 808/2014 en lo relativo a los tipos de conversión de animales a unidades de ganado mayor, aunque solo se establecen los tipos de conversión para ocho (8) categorías de animales. Por su parte, Eurostat diferencia dieciocho (18) categorías de animales. Define la «unidad de ganado mayor» (UGM) como un coeficiente específico determinado inicialmente en función de los requisitos nutricionales o de pienso para cada tipo de animal, y una UGM (1) sería el equivalente de pasto de una vaca lechera adulta que produce 3 000 kg de leche anuales, sin alimentos concentrados adicionales.

<sup>4</sup> Informe técnico Ricardo, página 78, cuadro 7-1





## El sistema de registro

La propuesta parece contener algún tipo de reparación por los efectos derivados del sistema de concesión de permisos (capítulo VI bis), al permitir que los Estados miembro eximan de los requisitos relativos a la obtención de permisos a través de un procedimiento de registro, si así lo establecen (Artículo 4, apartado 1). No obstante, no queda claro qué es este procedimiento de registro. Es algo que se debe aclarar aportando también líneas orientativas respecto a los criterios que hay que cumplir a la hora de establecer tales procedimientos o sistemas de registro. A nuestro entender, el registro debería consistir en la notificación de la existencia de una explotación agrícola, especificando su tamaño y sus edificios.

La DEI debería precisar el criterio para que los Estados miembros apliquen el procedimiento de registro, con el fin de garantizar una aplicación homogénea en todos los países. En nuestra opinión, los Estados miembro deben cerciorarse de que las instalaciones ganaderas sujetas a la DEI puedan solicitar un procedimiento de registro, si se trata de ganadería a campo abierto, la cría en pastos, el pastoreo o la cría en establos con ventilación natural.



## Los permisos y las normas de explotación

De acuerdo con la evaluación de impacto, un enfoque específico (en virtud del capítulo VI bis) podría rebajar los costes de cumplimiento, que según los cálculos serían de 596 millones de euros al año para todas las explotaciones sujetas al sistema de permisos contemplado en el capítulo II de la DEI.

Si bien nos agrada este enfoque, se han infravalorado los costes de cumplimiento (2 400 €/año/explotación)<sup>5</sup>, puesto que dependerían en gran medida de las conclusiones sobre las MTD. En la praxis, existen algunos aspectos de índole técnico-práctica que obstaculizarán el logro de determinadas «metas», por ejemplo, la aplicación de técnicas de reducción de emisiones en establos con ventilación natural.

La Comisión ha obviado los siguientes hechos ineludibles:

- La evaluación de impacto no analiza de qué manera afectarán los nuevos costes de cumplimiento y ejecución (principalmente en el sector vacuno) a las pequeñas explotaciones (en el límite inferior del umbral de 150 UGM), que seguramente acaben fuera del mercado como consecuencia de ello.

- La Comisión tampoco logra evaluar la viabilidad económica de los nuevos cambios en el caso de las explotaciones de pequeño y mediano tamaño. De hecho, supondrán el cierre de un gran número de explotaciones o, si fuera posible, la fusión entre explotaciones de pequeño y mediano tamaño, dando lugar a explotaciones más grandes. Ello tendrá profundas consecuencias para el empleo, el desarrollo económico y la calidad de vida en las zonas rurales.

- La propuesta penaliza a las pequeñas y medianas explotaciones, al impedir su crecimiento y la mejora de su pericia, eficiencia y competitividad, dado que las futuras inversiones se volverán más costosas. En el

estudio del Parlamento Europeo sobre el devenir del modelo agrícola europeo<sup>6</sup> ya se alerta de los efectos que menoscabarán la estructura de las explotaciones agrícolas de la UE, en parte debido a la desmedida carga económica y administrativa que engendran los cambios legislativos, las aspiraciones ambientales y las decisiones políticas incoherentes.

Nos preocupan seriamente las onerosas obligaciones que recaerán en los agricultores (artículo 70 quinquies), en concreto, la aplicación de las normas de explotación, inclusive los valores límite de emisión y los valores límite de comportamiento medioambiental (artículo 70 decies). En particular, nos provoca gran consternación la obligación de suspender las actividades de aquellas granjas donde algún caso de incumplimiento provoque una fuerte degradación del aire, el agua o el suelo locales, o pueda suponer un riesgo o un peligro considerable para la salud humana. Esto debería ser más bien un derecho reservado a las autoridades competentes y no una obligación, puesto que suspender la actividad ganadera podría acarrear consecuencias irreversibles en las granjas afectadas.



## Los vínculos con otros instrumentos legislativos, las contrapartidas y la competitividad

La DEI coincide con otras políticas e iniciativas legislativas, tales como el Pacto Verde Europeo, la Estrategia «De la granja a la mesa», la Directiva sobre la calidad del aire ambiente, la Directiva Marco sobre residuos, la Directiva sobre los nitratos, la Directiva sobre los compromisos de reducción de las emisiones a nivel nacional y la normativa sobre bienestar animal<sup>7</sup>. Como consecuencia de ello, los agricultores de la UE deben soportar una presión económica, mientras que en los terceros países no siempre es así.

Cuando se ideó el Pacto Verde, la Comisión no hubiera podido imaginar las continuas crisis que ahora afectan al sector (pandemia de COVID-19 y la guerra), pero que se han de tener en cuenta. La puesta en práctica de esta ambiciosa política ambiental y los instrumentos jurídicos conexos en el marco de los objetivos climáticos de la UE requiere que nuestros agricultores y sus cooperativas realicen continuamente inversiones de gran calado.

Esta propuesta de DEI también implicará realizar concesiones entre la mejora del bienestar animal y la reducción de las emisiones. La sociedad europea, inclusive los agricultores, aspira a mejorar el bienestar animal, para lo cual se necesitan ingentes inversiones con el fin de añadir espacio adicional y realizar otros empeños importantes para garantizar el bienestar de los animales. Lamentablemente, el fortalecimiento del bienestar animal a menudo entra en conflicto con el objetivo de reducir las emisiones provenientes de la producción ganadera de varias formas. Por ejemplo, pueden surgir emisiones y efectos ambientales adicionales como resultado de una cantidad de piensos más grande, del mayor movimiento de los animales, de la ampliación de la superficie que hay que regular en los establos y de la presencia de excrementos animales en más espacios. Además, en algunos sectores los nuevos establos suelen disponer de ventilación natural que permite el flujo del aire libremente en todo el interior. De esta forma se

5 Ibidem.

6 Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, DG de Políticas Estructurales y de Cohesión, "The Future of the European Farming Model", abril de 2022, disponible a través de: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/the-future-of-the-european-farming-model/product-details/20220502CPU38301>

7 Conforme al artículo 14, apartado 7 de la DEI en vigor, las condiciones del permiso se aplicarán sin perjuicio de la legislación sobre bienestar animal. Cabe señalar que en el nuevo capítulo VI bis no aparece ninguna referencia a esto.

8 Pág. 317 de la sección sobre el «impacto social», evaluación de impacto.



proporciona más aire a los animales y se genera una temperatura propicia en términos de bienestar animal, especialmente en invierno y en verano; sin embargo, también es muy difícil mantener el aire limpio. Así pues, tanto en la propuesta como en la elaboración de los documentos de referencia (conocidos en inglés como BREF, también en lo sucesivo) se deberían tomar en cuenta este tipo de concesiones. El Copa y la Cogeca esperan sinceramente que el planteamiento específico cumpla la expectativa de tomar en consideración la diversidad del sector agrícola y sus desafíos cuando se fijen los requisitos sobre las MTD, puesto que es algo necesario.

Otro aspecto dificultoso es que al no existir ninguna medida equivalente aplicable a las importaciones de productos equiparables, se acentúa la vulnerabilidad de los sectores de la UE sujetos a esta Directiva frente a la competencia de países extracomunitarios. Así pues, se desvía de facto la producción hacia terceros países que probablemente no se regirán por las mismas normas ambientales; esto, a su vez, nos hará más dependientes de las importaciones y pondrá en riesgo la seguridad alimentaria.

En resumidas cuentas, aunque se supone que las inversiones en pro de la sostenibilidad no deberían provocar una merma de la producción agrícola ni la desaparición de explotaciones agrarias en la UE, la realidad parece ser otra. Por ello, las instituciones comunitarias se deben cerciorar de que la agricultura disponga de las herramientas necesarias para cumplir esos objetivos. Además, deberían imponerse a las importaciones que lleguen a la Unión Europea las mismas normas rigurosas que han de respetar los agricultores comunitarios. Solo así se garantizará la coherencia entre las políticas ambientales y comerciales de la Unión, incluidos los objetivos de la Comisión para recortar las emisiones en el marco del Pacto Verde. Esta normativa no se puede llevar a la práctica hasta que no existan cláusulas «espejo».



## El control público y el resarcimiento

Los efectos de la propuesta de DEI rebasan el plano económico, puesto que la carga administrativa y burocrática añadida repercutirá en la privacidad de los agricultores y las cooperativas.

Mediante el artículo 70 octies se amplía la participación pública en los procedimientos de permisos, de forma que ahora se aplica también a la preparación de las normas generales obligatorias sobre permisos, y a la concesión de nuevos permisos o la actualización de los mismos, también en el caso de cambios sustanciales en una instalación existente. Si bien la participación directa del público interesado en el procedimiento de concesión de nuevos permisos o de actualización de los antiguos ya se contempla en el artículo 24 vigente, no se incluye en el caso de la elaboración de normas generales vinculantes en materia de permisos. Esto supone una carga administrativa suplementaria, en concreto, para los agricultores que hoy por hoy ya deben asistir a audiencias y realizar los trámites de obtención

de permisos cuando se trata de «nuevas instalaciones» o de «cambios sustanciales» en las ya existentes, de conformidad con las leyes de planificación urbana y rural. Hay que garantizar que la protección de un único bien jurídico (el interés público) no provoque una carga doble para los agricultores.

También disentimos del análisis que hace la Comisión respecto al impacto social de tales medidas, pues en su evaluación de impacto afirma que no hay «ningún impacto en el empleo».<sup>8</sup> Si bien no discutimos que la participación del público en los procedimientos de actualización o concesión de permisos, o en la preparación de las normas obligatorias sobre permisos, no tiene repercusiones en el empleo, sí nos parece inadmisibles que este sea el único criterio utilizado para evaluar el efecto social de las medidas. En un estudio de 2019<sup>9</sup> se concluye que someter a la opinión pública la preparación de las normas generales obligatorias sobre permisos, o el procedimiento de concesión o actualización de los mismos, puede convertir a las familias de agricultores en la diana de las ONG y los ecologistas, lo cual puede provocarles un sentimiento de angustia e incluso deteriorar su salud mental (ansiedad, depresión).

Se pueden adoptar otras medidas en materia de acceso público y transparencia más apropiadas para informar al público sin acongojar a los agricultores ni afectar al empleo<sup>10</sup>. Por ejemplo, exigir que los permisos aprobados se pongan a disposición de forma gratuita a través de Internet y que se publique un resumen normalizado del permiso<sup>11</sup> (artículo 70 octies). Aun así, cabe resaltar las implicaciones que ello podría suponer para la privacidad de los agricultores, ya que un sinfín de datos empresariales coinciden con los datos personales de los agricultores. Un buen ejemplo es la dirección de la oficina registrada, que a menudo coincide con la residencia del agricultor. Por experiencia sabemos que ciertas características de las granjas, previsible por naturaleza, despiertan en la ciudadanía protestas nada realistas, por ejemplo, el olor. En una sociedad tolerante como la nuestra, resulta sorprendente a veces cuán intolerantes pueden llegar a ser algunos ciudadanos con respecto a la ganadería y las actividades de producción alimentaria. Una gran parte de ello se debe a la enorme confusión e ignorancia sobre las prácticas agrícolas.

Según la evaluación de impacto de la Comisión, es probable que estas medidas conlleven unos «costes administrativos mínimos»<sup>12</sup>; sin embargo, estos costes pueden aumentar si las autoridades públicas requieren una interlocución larga y pormenorizada con los operadores. Además, hay que garantizar que las horas de trabajo necesarias para elaborar esos resúmenes o recopilar la información que se ha de publicar, no se consideren una parte normal del procedimiento de permisos, y por lo tanto, que no correrán a cargo de los agricultores. De lo contrario, todas estas medidas no solo tendrán repercusiones económicas para las arcas públicas, como se precisa en la evaluación de impacto de la Comisión, sino también para el bolsillo de los agricultores.<sup>13</sup> Por no mencionar que también podrían causar retrasos en los procedimientos de concesión de permisos, a costa de los agricultores.

9 Daghigh Yazd, S., Wheeler, S. A., y Zuo, A. (2019). Key Risk Factors Affecting Farmers' Mental Health: A Systematic Review. *International journal of environmental research and public health*, 16(23), 4849, disponible a través de: <https://doi.org/10.3390/ijerph16234849> (última consulta: el 14 de abril de 2022).

10 Pág. 320 (sobre el resumen del permiso normalizado) y pág. 323 (sobre el acceso libre y gratuito a los permisos concedidos), evaluación de impacto.

11 Incluyendo una visión global de las principales condiciones de autorización, de los valores límite medioambientales y de emisiones, de las excepciones concedidas, de las conclusiones de las MTD aplicables, de las disposiciones que reconsiderar y la actualización del permiso.

12 Pág. 318 (sobre el resumen del permiso normalizado) y pág. 321 (sobre el acceso libre y gratuito a los permisos concedidos), evaluación de impacto.

13 Ibidem.

En el artículo 70 nonies se brinda la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia u otro órgano independiente al público interesado que tenga un interés suficiente o que sostenga el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo. El público interesado que goza de esta posibilidad tiene que verse afectado directamente para que se considere que «tiene un interés suficiente».

Además, en el párrafo primero del artículo 70 nonies se estipula que las personas pueden interponer un recurso contra una autorización incluso sin haber participado en el procedimiento de autorización. Este tipo de normas se deben rechazar en cualquier circunstancia. Resulta difícil de entender que una persona física o jurídica pueda interponer un recurso contra una autorización sin haber tomado parte en dicho procedimiento y aun habiéndose demostrado el cumplimiento de las exhaustivas normas en materia de acceso público.

Por añadidura, en virtud del artículo 79 bis de la propuesta, la carga de la prueba recae en los operadores de actividades sujetas a la DEI. Estos operadores serán presuntos «culpables de contaminación», a no ser que demuestren con pruebas que sus actividades no han provocado daño alguno por contaminación. En la opinión del Copa y la Cogeca, el pedir a los operadores de las instalaciones que asuman el onus probandi de que «la presunta vulneración de las medidas nacionales adoptadas con arreglo a la DEI» no «provocó ni agravó perjuicio alguno a la salud humana» es algo contrario a muchos ordenamientos jurídicos, puesto que la afirmación de la inexistencia de causalidad se considera una prueba de imposibilidad.



### Los actos delegados para modificar el alcance de la DEI (artículo 74)

La modificación del artículo 74 que faculta a la Comisión a adoptar un acto delegado por lo relativo a la inclusión de la actividad agroindustrial en el anexo I o en el anexo I bis de la Directiva, no es conforme con el apartado 1 del artículo 290 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). De hecho, los poderes de la Comisión para aprobar actos delegados están acotados por ciertos límites, como el no poder modificar elementos esenciales de un acto legislativo mediante actos delegados. En el anexo I bis se delimita el ámbito de aplicación precisando los sectores y tipos de instalaciones sujetos a la DEI. Por lo tanto, no alcanzamos a entender por qué el ámbito de aplicación mismo no sería un «elemento esencial del acto legislativo», tratándose como se trata del elemento que determina qué sectores e instalaciones han de cumplir con las exigencias de la DEI. Desde el Copa y la Cogeca exigimos que se elimine este artículo.

Con el planteamiento específico que se les aplica, las explotaciones de cría de aves de corral, cerdos y bovinos de al menos 150 UGM necesitan un permiso para funcionar (artículo 70 quater). Conforme al artículo 70 decies, apartado 1, la Comisión establecerá normas de explotación que contengan requisitos coherentes con el uso de las MTD para las actividades enumeradas en el anexo I bis<sup>14</sup>, teniendo en cuenta la naturaleza, el

tipo, el tamaño y la densidad de estas instalaciones y las especificidades de los sistemas de cría de ganado en pastos, en los cuales los animales solo se crían estacionalmente en instalaciones cubiertas (artículo 70 decies, apartado 1, párrafo segundo). Estas normas se estipularán mediante actos delegados (artículo 70 decies, apartado 2). Si bien las normas de explotación debe ser congruentes con las MTD, definidas mediante el proceso de Sevilla con la implicación de los Estados miembro, los expertos de la industria, la Comisión (CCI y DG ENV) y expertos de varias ONG y del sector, el uso de actos delegados sigue planteando problemas, puesto que se trata de elementos esenciales de la DEI. Por lo tanto, desde el Copa y la Cogeca instamos a que se prescindiera de los actos delegados para definir las normas de explotación.

En aras de la democracia, hay que poner en tela de juicio el uso excesivo de actos delegados por parte de la Comisión, porque limitan la implicación de la legislación europea, resulta difícil oponerse a su entrada en vigor (mayoría) y se utilizan para modificar elementos esenciales de los instrumentos legislativos de la Unión.

Otras consideraciones

En el proceso de definición de las mejores técnicas disponibles (MTD) hay que garantizar la implicación proporcional de técnicos agrícolas de los sectores afectados, ya que las MTD sentarán las bases para la elaboración de las normas de explotación. Las MTD y las normas de explotación, incluidas las relativas a las técnicas de esparcimiento, deben tener un fundamento científico y respetar las prácticas y la realidad agrícolas.

En cuanto a las modificaciones añadidas en los puntos 5.3, letras a) e i) y las letras b) e i) del anexo I, se ha de precisar que el estiércol no se incluirá en la categoría de «digestión anaerobia», dado que conforme a la sentencia del Tribunal de Justicia europeo en el asunto C-113/12 (Brady contra la Agencia de Protección Ambiental de Irlanda) no se puede considerar un «residuo». En el texto de la Directiva debería figurar inequívocamente que el «estiércol» no se considerará un «residuo» a efectos de la DEI.



### Nuestra posición respecto a la DEI en lo referente a los mataderos, las fábricas de productos lácteos y las plantas de biogás

La revisión de la DEI afectará directamente a varias cooperativas del sector alimentario y otros conexos, como los mataderos, las plantas de transformación cárnica y láctea, las fábricas de piensos y de fécula de patata, las instalaciones de subproductos animales y demás.

De manera general, desde el Copa y la Cogeca respaldamos los esfuerzos encaminados a garantizar una elevada protección ambiental mediante normas comunitarias uniformes, aplicadas de manera homogénea, además de unas condiciones de producción equitativas. Muchos de los cambios propuestos impondrán a las empresas una carga administrativa y unos requisitos de notificación suplementarios que resultan desproporcionados con respecto a lo que se necesita para reforzar la protección del medio ambiente. Por ejemplo: la propuesta revisada exige a los Estados miembro consultar, antes de conceder un permiso, a todas las autoridades pertinentes en materia de cumplimiento de la legislación ambiental europea, incluidas las normas sobre la calidad ambiental.

<sup>14</sup> Estas normas incluirán valores límite de emisión, requisitos de control, prácticas de esparcimiento sobre la tierra, prácticas de prevención y mitigación de la contaminación, valores límite de comportamiento medioambiental y otras medidas compatibles con el anexo III.

La adopción de tecnologías y técnicas innovadoras reviste gran importancia para el desarrollo de un sector agroalimentario sostenible en el futuro. Es necesario perfeccionar el análisis de las tecnologías innovadoras para este sector específico cuando se revisen y se actualicen los documentos de referencia sobre las MTD. Así pues, el Copa y la Cogeca aplauden la propuesta de la Comisión de crear un Centro de Innovación sobre Transformación Industrial y Emisiones Industriales.

Sin embargo, muchos de los cambios propuestos impondrán a las empresas una carga administrativa y unos requisitos de notificación suplementarios que resultan desproporcionados en lo que a la protección del medio ambiente se refiere. He aquí un ejemplo: la propuesta de fijar por ley en los permisos medioambientales valores límite para el consumo de recursos (los niveles de emisión asociados a las MTD, también nombrados «BAT-AEL») según el artículo 14, es muy poco apropiado. De hecho, en la práctica, el uso de agua y energía depende de una infinidad de parámetros, desde el tipo de producción y su tamaño, hasta la inocuidad de la transformación alimentaria, pasando por las exigencias del consumidor, entre otros. En la actualidad, el consumo de recursos y la eficiencia en el mismo son un parámetro competitivo importante en las cooperativas agroalimentarias, donde ya se hace hincapié en utilizar de la forma más eficiente posible el agua, la energía y las materias primas en aras de una producción más eficiente en el uso de los recursos y más ahorrativa.

Otro elemento harto preocupante es la propuesta de fijar valores límite medioambientales partiendo del menor intervalo en los documentos de referencia sobre las MTD (BAT-AEL), en virtud del artículo 15, apartado 3. La propuesta carece de sentido, dado que los intervalos reflejan ciertas variaciones en los métodos de producción de un mismo sector industrial. En los documentos de referencia actuales (BREF), los valores mínimos en el rango de los BAT-AEL se suelen determinar con base en unas pocas empresas de la UE con unas condiciones operativas especiales que no representan al sector en su conjunto. Si se aplica la propuesta, se necesitarán cambios considerables en el proceso de los documentos de referencia (BREF), así como un régimen transitorio para que se aplique únicamente a las nuevas conclusiones de las MTD aprobadas después de la ejecución de la Directiva.

Al igual que en la cría de cerdos, aves de corral y ganado bovino, la propuesta de DEI revisada sugiere utilizar actos delegados para abordar un amplio abanico de elementos que afectarían profundamente a las empresas y que no son precisamente de índole puramente técnica. Por ejemplo, la ampliación del alcance de la DEI a un mayor número de empresas (artículo 74). Quisiéramos reiterar que el ámbito de aplicación constituye un elemento esencial de la Directiva y, como tal, no debería ser objeto de ninguna revisión mediante actos delegados.

De manera global, con la revisión de la Directiva se pretendía abordar los problemas ambientales desde una perspectiva más holística, haciendo hincapié en las emisiones más significativas para enfocar los esfuerzos a metas más concretas, lo cual multiplicaría el impacto medioambiental positivo de la DEI. Al analizar los problemas ligados a la ejecución de esta revisión, resulta evidente que es necesario abordar la eficiencia de costes y la proporcionalidad para tener la certeza de que esta normativa traerá consigo los máximos beneficios ambientales posibles en relación con el coste económico

y administrativo que conlleva.

Nuestra posición respecto al nuevo Reglamento relativo al portal sobre emisiones industriales (antiguo E-PRTR) Mediante este Reglamento se pretende obligar a todas las empresas sujetas al mismo (industria y explotaciones agrícolas) a comunicar información sobre el consumo de recursos (artículo 5, apartado 1). Dado que, según parece, no se fija ningún umbral para la notificación de información, es de esperar que la comunicación de información sea incoherente y conlleve una carga administrativa suplementaria para las empresas sin impacto ambiental alguno. Así se reafirma en la evaluación de impacto (pág. 624-626), donde se recalca que, en particular, la notificación de información sobre las materias primas tendrá grandes repercusiones económicas negativas a cambio de un leve efecto ambiental apenas positivo.

El consumo de recursos dentro de un mismo sector es difícil de contrastar, por lo tanto, el público no podrá comparar unas empresas con otras. Además, a menudo se presupone que la información a nivel europeo es información empresarial confidencial, lo que dará lugar a una notificación de información muy dispar. Por otra parte, a fin de evitar toda duplicación de informes y costes administrativos superfluos, es necesario aclarar cómo se vinculará esto con las demás obligaciones (actuales y futuras) en materia de presentación de informes, entre ellas las normas en el ámbito de la RSC (responsabilidad social corporativa).



## Consideraciones finales sobre la DEI y el nuevo portal de emisiones industriales

La comunidad agrícola respalda los objetivos climáticos de la Unión Europea y el Acuerdo de París, y tiene la determinación de reducir el impacto ambiental derivado de las actividades agrícolas comprometiendo con la adopción de prácticas sostenibles. La comunidad agrícola de la Unión Europea mantiene su compromiso de garantizar un suministro estable de alimentos seguros, nutritivos y de gran calidad para toda la ciudadanía de la Unión, con el propósito de salvaguardar la seguridad alimentaria y afianzar la autonomía estratégica de la Unión, mientras progresa en el plano de la sostenibilidad. Sin embargo, la propuesta revisada de la DEI representa a las explotaciones agrícolas de pequeño y mediano tamaño como «empresas agroindustriales», pasando por alto completamente los efectos específicos del metano biogénico en la atmósfera y los esfuerzos que realizan los sectores afectados para reducir sus emisiones de amoníaco, nitrógeno y metano. Si bien desde el Copa y la Cogeca vemos con buenos ojos que la Comisión proponga incluir un capítulo específico referente a la actividad ganadera, el alcance de la revisión actual tendrá efectos devastadores en los sectores avícola, vacuno (de carne y de leche) y porcino en la Unión Europea.

Por ende, instamos a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo a lo siguiente:

- no comparar la ganadería con las actividades industriales;
- tomar en consideración las repercusiones de la guerra en nuestro suministro alimentario;
- realizar una evaluación de impacto exhaustiva respecto



a todas las iniciativas políticas enmarcadas en el Pacto Verde que afectan al sector agrícola;

- aclarar los tipos de conversión de UGM;
- rebajar su grado de ambición respecto a los umbrales que se proponen;
- pedir que se deje fuera del ámbito de aplicación de la DEI a las «explotaciones mixtas»;
- aclarar los criterios para aplicar el procedimiento de registro en lo que atañe a la ganadería a campo abierto, la cría en pastos, el pastoreo, o la cría en establos con ventilación natural;
- suprimir la norma de adición;
- puntualizar que el estiércol no se debe considerar un «residuo», ya que es un abono orgánico esencial para el equilibrio de una cadena agroalimentaria sostenible;
- renunciar al uso de actos delegados para modificar el ámbito de aplicación de la DEI y para estipular futuras normas de explotación referentes a los permisos;
- moderar el control público para respetar la privacidad y el bienestar de los agricultores;
- no invertir la carga de la prueba en casos de presunta vulneración de la DEI;
- abordar los requisitos referentes a los mataderos, las empresas de productos lácteos y otras empresas alimentarias contempladas en el capítulo II, de manera menos costosa y equilibrada;
- no imponer la obligación por la cual las autoridades competentes deben suspender las actividades en casos de incumplimiento;
- garantizar la coherencia con otras políticas, normativas y metas de la Unión Europea y, ante todo, asegurarse de que la DEI no frena las mejoras en el ámbito del bienestar animal.

En lo referente al nuevo portal sobre emisiones industriales, la obligación de presentar una notificación en virtud del artículo 5, apartado 2, es digna de crítica y ha de modificarse, dado que en su forma actual significa que incluso las granjas que no superen los umbrales establecidos tendrán que enviar una notificación, con toda la carga de trabajo que ello implica, además de los posibles costes.





**copa\*cogeca**  
european farmers    european agri-cooperatives

61, Rue de Trèves  
B - 1040 Bruxelles

Telephone 00 32 (0) 2 287 27 11  
Telefax 00 32 (0) 2 287 27 00

[www.copa-cogeca.eu](http://www.copa-cogeca.eu)

**El Copa y la Cogeca son la voz unida de agricultores y cooperativas agrarias de la UE.**

Juntos aseguran que la agricultura de la UE sea sostenible, innovadora y competitiva, garantizando la seguridad alimentaria de 500 millones de personas en toda Europa. El Copa representa a más de 23 millones de agricultores y sus familias, mientras que la Cogeca representa los intereses de 22.000 cooperativas agrícolas. Cuentan con 66 organizaciones miembros de los Estados miembros de la UE. Juntas, son una de las mayores y más activas organizaciones de presión en Bruselas.