

Informe de Impacto Regulatorio



Decreto

Decreto Supremo Norma de Emisión de contaminantes en plantas de harina y aceite de pescado y plantas de alimento para peces que, en función de sus olores, generan molestia y constituyen un riesgo a la

Ministerio que lidera: Ministerio de Medio Ambiente

Ministerios que firman: Ministerio de Medio Ambiente.

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

La Norma cuenta con 7 títulos y 18 artículos. La Norma regulará a 23 plantas de harina y aceite de pescado y a 9 plantas de alimento para peces del país. El objetivo ambiental de la regulación es proteger la salud y mejorar la calidad de vida de la población próxima a las fuentes emisoras. La regulación tiene un enfoque tecnológico, por lo que, para determinar los valores establecidos como límites de emisión, se han utilizado las mejores técnicas disponibles (MTD) para la reducción de emisión en el origen. Se establece 2 tipos de exigencias: (1) límites de emisión, relacionados a la implementación de tecnologías de abatimiento de olor, y (2) buenas prácticas operacionales.

Cambios normativos

II. Descripción general

Problema identificado

Las fuentes emisoras que corresponden a Plantas de Harina y Aceite de Pescado y Plantas de Alimento para Peces, generan emisiones de olores que impactan en la salud de las personas. Existen antecedentes que vinculan percepciones de las personas que viven cercano a las fuentes emisoras reguladas, y que indican que se han visto afectadas por ellas, siendo los malos olores la causa mayormente referenciada. La encuesta levantada el año 2021 por la consultora Clodinámica a solicitud del MMA muestra que el 50,2% de las y los encuestados dicen ser afectados por las plantas, y de ellas un 80,7% corresponde a malos olores (Clodinámica, 2021). Se considera a los olores como elementos perturbadores de la salud humana, entendida ésta última por la Organización Mundial de la Salud ("OMS") como el "completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades". Entre los efectos que los olores molestos generan en la salud de las personas encontramos: insomnio, mal humor, dolor de cabeza, irritación de las mucosas, estrés, náuseas y vómitos. Dichos efectos alteran la calidad de vida de las personas y, en consecuencia, su salud. Se justifica la existencia de una normativa para proteger la salud y mejorar la calidad de vida de la población próxima a las fuentes emisoras. Y porque responde a uno de los compromisos del Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS) de Coronel y a la Estrategia para la Gestión de Olores que lidera el Ministerio del Medio Ambiente (MMA).

Objetivos esperados

La norma tiene por objeto proteger la salud de la población y mejorar su calidad de vida. Como resultado de su aplicación se espera prevenir y controlar la emisión de contaminantes en plantas de harina y aceite de pescado y plantas de alimento para peces que, en función de sus olores, generan molestia y constituyen un riesgo para la calidad de vida de la población.

Alternativas consideradas

No se han considerado otras alternativas

Justificación de la propuesta

El Artículo 70 letra c) de la ley 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente indica que dentro de las potestades del Ministerio del Medio Ambiente es proponer las políticas, planes, programas y normas. Además, el nuevo Decreto responde a uno de los compromisos del Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS) de Coronel y a la Estrategia para la Gestión de Olores que lidera el Ministerio del Medio Ambiente (MMA). La norma reduciría los niveles de concentración de olor actuales, mejorando la calidad de vida de aproximadamente 138.000 personas. La normativa provee beneficios de US\$ 27,67 millones en valor presente y los costos alcanzan los US\$ 23,69 millones en valor presente, lo que resulta en una relación beneficio/costo de 1,17, por lo tanto es una norma socialmente rentable.

III. Afectados

Afectados	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	Sí
Personas consumidoras	No	Sí
Trabajadores y trabajadoras	No	No
Empresas	Sí	No
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	Sí	No
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No

Afectados	Costos	Beneficios
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No

Detalle afectados

El costo total de la norma corresponde a \$23,69 MMUSD. Los costos asociados a la inversión y operación para la reducción de niveles de emisión de olor son \$16,29 MMUSD corresponden a un 68,8% de los costos totales. A su vez, los costos de reporte y monitoreo son \$3,87 MMUSD y corresponden a un 16,4% del total y los costos asociados a la fiscalización son \$3,53 MMUSD corresponden un 14,9% de los costos totales evaluados en la normativa. Se estima un beneficio de USD 27,67 millones en valor presente. Asimismo, se identifican beneficios cualitativos por regular los niveles de emisión de olores, los que tienen relación con proteger la salud de las personas. Además, existen beneficios para la sociedad por mayor justicia social y ambiental y mejoras en la certeza jurídica.

Aplicación diferenciada a Mipymes: No aplica

Impacto en género: Neutro

Detalle de impacto en género: No Aplica

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos:	
Costos financieros directos	No

Tipos de Costos:

Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	No

V. Impacto Neto

Distribución de los efectos esperados

Región:

No tiene impacto específico por región.

Sector Económico:

Pesca.

Grupo Etario:

No tiene un impacto específico por grupo etario.

Género:

No tiene un impacto específico por género.

Magnitud y ámbito del impacto esperado

Ámbito	Magnitud
Empleo	Nulo
Libre competencia	
Medioambiente, sustentabilidad y biodiversidad	
Comercio exterior	Nulo
Estándares y acuerdos internacionales	Nulo
Innovación, desarrollo	Nulo

Ámbito	Magnitud
tecnológico y científico	
Desarrollo regional y descentralización	
Minorías	
Equidad de género	
Salud	Bajo
Orden y seguridad pública	Nulo
Acceso a la justicia	Nulo
Reinserción e integración social	Nulo
Defensa y seguridad nacional	Nulo
Paz social	
Desarrollo productivo	
Derechos humanos	Nulo
Migración	
Educación	
Desarrollo logístico	Nulo
Brecha digital	
Desarrollo cultural, patrimonial y creación artística	Nulo

Comentarios adicionales

Sin comentarios adicionales

Informe de Impacto Regulatorio Estándar

I. Problema Identificado

Causas y consecuencias

El Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS) de Coronel, señala que, de acuerdo a la percepción de los representantes de la comunidad, un problema que se presenta hace décadas en Coronel, y que los habitantes de la comuna vienen denunciando desde hace tiempo, es la emanación de malos olores producto, principalmente pero no únicamente, de las faenas de las empresas que fabrican harina de pescado y de la actividad pesquera. Las empresas que fabrican harina de pescado se encuentran emplazadas en la bahía de Coronel y cercanas a sectores residenciales, siendo los principales afectados: Lagunilla, Villa La Posada y Escuadrón. Al respecto, reclaman que no existe una norma a nivel nacional que regule los aspectos relacionado con los olores.

Iniciativas anteriores

La Resolución Exenta N°469 de la SUBPESCA de febrero del 2016 restringió un zarpe diario de lunes a viernes, viéndose disminuida la generación de olores molestos. Sin embargo, para el año 2017 esta medida fue rechazada por los usuarios de la pesquería judicializando su aplicación, por lo que no se llevó a cabo durante el presente año. Existe un proyecto que modifica la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, bajo los boletines 15.326 y 15.749 refundidos, con el objetivo de regularizar la emisión de olores que puedan resultar molestos e incluso nocivos para la población. Sin embargo, el Ministerio del Medio Ambiente, no participa directamente en las decisiones tomadas en el Congreso, porque su avance dependerá de la agenda legislativa que se lleve a cabo.

Justificación de la intervención

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 40 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el Ministerio del Medio Ambiente es el órgano de la Administración del Estado al que le corresponde proponer, facilitar y coordinar la dictación de normas de emisión. En este contexto, el Ministerio del Medio Ambiente se encuentra implementando la Estrategia para la Gestión de Olores desde el año 2014. La línea de trabajo principal es el fortalecimiento regulatorio, definiendo al sector pesquero como sector prioritario para regular su emanación de olores. Adicionalmente, el Programa para la Recuperación Ambiental y Social de Coronel ("PRAS de Coronel"), aprobado mediante Resolución Exenta N° 144, de 2018, del Ministerio del Medio Ambiente, establece dentro de las medidas de solución para el componente "Olores", la relativa a proponer nueva normativa para el sector plantas procesadoras de productos del mar, como una medida de solución de corto plazo y alta prioridad. Se justifica la existencia de una normativa para proteger la salud y mejorar la calidad de vida de la población próxima a las fuentes emisoras. A partir de la implementación de la Estrategia de Olores y del PRAS de Coronel, el Ministerio del Medio Ambiente ha recabado información suficiente para la elaboración de la una norma de emisión de olores para plantas de harina y aceite de pescado y plantas de alimentos para peces.

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

La norma tiene por objeto proteger la salud de la población y mejorar su calidad de vida. Como resultado de su aplicación se espera prevenir y controlar la emisión de contaminantes en plantas de harina y aceite de pescado y plantas de alimento para peces que, en función de sus olores, generan molestia y constituyen un riesgo para la calidad de vida de la población.

Priorización

El objetivo prioritario de la norma es proteger la salud de la población y mejorar su calidad de vida. El horizonte evaluado en el Análisis General del Impacto económico y social de la Normativa (AGIES) es de 10 años. La exigencia de reducción de olores en las fuentes emisoras es de 4 años, por lo tanto a partir de ese tiempo es posible ver efectos en la reducción de olores y mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios que corresponden a aproximadamente 138.000 personas.

III. Participación

Consulta actores interesados

Se creó un Comité Operativo, conformado por el Ministerio de Salud, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Sernapesca, Directemar y la Superintendencia del Medio Ambiente. También se conformó un Comité operativo ampliado, integrado por las Municipalidades de Coronel y Talcahuano, Laboratorios de medición de olores, Academia como la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Centros de Investigación como el Centro de Investigación Aplicada del Mar, CIAM, Titulares de las fuentes emisoras y gremios como Pescadores Industriales del Biobío, Sociedad Nacional de Pesca (Sonapesca F.G.), la Asociación gremial de las productoras y distribuidoras de Salmón Chileno (SalmonChile). Con ambos comités se discutieron elementos clave del anteproyecto. Se realizaron 7 reuniones de Comité Operativo y 5 reuniones de Comité Operativo Ampliado. Entre el 13 de febrero y el 10 de mayo del 2023, se realizó la consulta pública, con una webinar de inicio, y 7 talleres presenciales en las ciudades de Iquique, Santiago, Concepción, Coronel y Puerto Montt con un total de 368 participantes. Se realizó además una webinar de retroalimentación de la Consulta Pública el día 29 de mayo de 2024. Con una evaluación de las observaciones recibidas (120 observaciones de la sociedad civil, organizaciones y regulados) se elaboró el proyecto definitivo, que se presentó al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático el día 7 de junio siendo aprobada la normativa por este Consejo.

Coordinación intragubernamental e internacional

Se creó un Comité Operativo, conformado por el Ministerio de Salud, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Sernapesca, Directemar y la Superintendencia del Medio Ambiente. Se realizaron 7 reuniones de Comité Operativo. Se presentó al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático el día 7 de junio siendo aprobada la normativa por este Consejo. Previo a esa fecha se realizaron reuniones y respondieron consultas de los asesores de los Ministros de Hacienda, Economía y Salud. En el marco de la consulta pública se expuso el Anteproyecto y se recibieron observaciones de la Asociación Internacional de Gestores del Olores, cuya sede se encuentra en España y congrega a expertos en materia de olores tanto de Europa como Latinoamérica.

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

Los países con mayor producción de harina de pesado como Perú, Vietnam y China (1) no presentan normativa de olores específicas para este sector, por lo tanto, no es posible realizar una comparación de las mismas fuentes de olor, en cuanto a normas de olores. Sin embargo, de acuerdo a un estudio solicitado por el Ministerio del Medio Ambiente (1) se indica que “De la revisión de las tecnologías disponibles para el sector, se tiene que a nivel nacional se han implementado gran parte de las disponibles a nivel internacional para el sector.” Dado que esta normativa tiene un “enfoque tecnológico” para la reducción de olores, el cumplimiento de las exigencias impulsará el desarrollo tecnológico utilizado a nivel internacional, de las cuales existen experiencias exitosas en su reducción. (1) 2021. The Synergy Group SpA. Generación Antecedentes Técnicos para Elaboración Norma de Emisión de Olores para Centros de Cultivo y Plantas Procesadoras de Recursos Hidrobiológicos.

Alternativa escogida

La norma reduciría los niveles de concentración de olor actuales, mejorando la calidad de vida de aproximadamente 138.000 personas. La normativa provee beneficios de US\$ 27,67 millones en valor presente y los costos alcanzan los US\$ 23,69 millones en valor presente, lo que resulta en una relación beneficio/costo de 1,17. Más allá de la rentabilidad social positiva de la norma, aun así, hay beneficios que no pueden ser valorizados en términos monetarios. Uno de estos es el aporte que esta norma genera en términos de justicia ambiental, así como a avanzar en la transición socioecológica justa, pues reduce la carga ambiental desproporcionada que padecen grupos vulnerables de la población. Por otra parte, la dignidad con la que viven las personas o el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, son dimensiones de los beneficios normativos que difícilmente pueden ser valorizados en términos monetarios, incluso a pesar de la existencia de técnicas de valoración especializadas. El plazo de cumplimiento exigido (4 años), se justifica porque contempla las diferentes etapas para la adquisición e implementación de tecnologías, y además a proyectos que eventualmente deban ingresar al sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), por lo tanto es factible su cumplimiento.

V. Implementación y evaluación

Plan de acción

El control, fiscalización y sanción de todas las obligaciones contenidas en la presente norma corresponderá a la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con su ley orgánica contenida en el artículo segundo de la Ley N° 20.417. Según el Artículo 70 letra a) de la ley 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente corresponde al Ministerio del Medio Ambiente no solo proponer las políticas ambientales, sino que también informar periódicamente sobre sus avances y cumplimientos. Será responsabilidad de cada titular de la fuente regulada cumplir la normativa, bajo asesorías técnicas que ofrezca el mercado tanto tecnológico como de medición de olores.

Riesgos previstos

Existe la probabilidad de que exista una sobredemanda de medición de olores de un mercado acotado de Laboratorios en las zonas donde se ubican las fuentes reguladas (zona norte y sur). Su potencial consecuencia es que aumente el mercado de medición de olores más allá de la zona centro del país (Santiago) aumentando el mercado de medición de olores, en regiones.

Evaluación de desempeño

Se evalúa considerar los siguientes tipos de indicadores: i. N° de denuncias de olores recibidas antes de la implementación de la norma y después de la implementación de la normativa. ii. Disminución de registros de eventos de olor, reportados por los titulares, antes de la implementación de la norma y después de la implementación de la normativa. iii. Realización desde el año 1 y sucesivos de la Evaluación de molestia por olores mediante encuestas, aplicando la metodología de la NCh 3387:2015. Esta experiencia ya se realiza en la implementación de la primera norma de olores que aplica al sector porcino.

VI. Impacto de la propuesta

Descripción de los afectados

En términos normativos, lo que se identifica es el número de beneficiado por la normativa. En este sentido, la actualización del Análisis General de Impacto Económico y Social dio como resultado que la norma reduciría los niveles de concentración de olor actuales, mejorando la calidad de vida de aproximadamente 138.000 personas. Dentro de las características de los beneficiarios se encuentran jefaturas de hogar con menor educación, mayor edad, y menores ingresos. Esto es consistente con lo que plantean los estudios de justicia ambiental, respecto de la carga desproporcionada de problemas ambientales en poblaciones vulnerables, en este caso, de forma socioeconómica. Esto también se encuentra en línea con lo observado en el análisis comunal, donde se muestra que las plantas están ubicadas, con mayor frecuencia, en comunas con mayores tasas de pobreza por ingresos y, especialmente, pobreza multidimensional. Las fuentes reguladas son plantas de harina y aceite de pescado y a las plantas de alimento para peces del país: • 23 plantas de planta de harina y aceite pescado, mayoritariamente en la región del Biobío • 9 plantas de alimento para peces, mayoritariamente en la región de Los Lagos. Todas las empresas que regula la normativa, corresponden a empresas de Gran Tamaño y sí es posible que cumplan con las exigencias normativas.

Tipos de costos

El costo total de la norma corresponde a \$23,69 MMUSD. Los costos asociados a la inversión y operación para la reducción de niveles de emisión de olor son \$16,29 MMUSD corresponden a un 68,8% de los costos totales. A su vez, los costos de reporte y monitoreo son \$3,87 MMUSD y corresponden a un 16,4% del total y los costos asociados a la fiscalización son \$3,53 MMUSD corresponden un 14,9% de los costos totales evaluados en la normativa.

Tipos de beneficios

Se estima un beneficio de USD 27,67 millones en valor presente. Asimismo, se identifican beneficios cualitativos por regular los niveles de emisión de olores, los que tienen relación con proteger la salud de las personas. Además, existen beneficios para la sociedad por mayor justicia social y ambiental y mejoras en la certeza jurídica.