



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 7.3.2012
COM(2012) 95 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza
mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Sacar el mejor partido de las medidas ambientales de la UE: instaurar la confianza mediante la mejora de los conocimientos y la capacidad de respuesta

Introducción

En la presente Comunicación se expone una serie de ideas en respuesta a la solicitud del Consejo de Medio Ambiente de diciembre de 2010 en la que instaba a los Estados miembros y a la Comisión a que potenciaron y mejoraran la aplicación y el cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE, con objeto de mejorar el estado del medio ambiente y garantizar unas condiciones de igualdad.

Las encuestas Eurobarómetro de 2008 y 2011 sobre la actitud de los ciudadanos europeos respecto al medio ambiente confirmaron que una mayoría considera que un medio ambiente saludable es tan importante para la calidad de vida como la situación económica y los factores sociales.

No obstante, según el documento de la Agencia Europea de Medio Ambiente «El medio ambiente europeo. Estado y perspectivas 2010», la UE parece estar bloqueada en una serie de tendencias negativas e inmovilistas que la alejan de la sostenibilidad.

¿Cómo podríamos empezar a invertir esas tendencias? Salvo en el caso del suelo, nuestro medio ambiente está ya regulado por un amplio corpus legislativo de la UE, gran parte del cual existe desde hace tiempo, de manera que el reto principal consiste ahora en aplicarlo efectivamente.

Destacan dos aspectos: el alcance de nuestros conocimientos sobre el estado del medio ambiente y el modo en que se protege, por un lado, y medios efectivos para resolver los problemas sobre el terreno.

Disponemos ya de amplios conocimientos sobre asuntos tales como los niveles de contaminación del aire en las ciudades y la calidad de las aguas de baño. En otros aspectos, como la biodiversidad y los usos del suelo, existen lagunas. Resulta, por otra parte, difícil saber con exactitud cómo se aplica la legislación en una región, una ciudad o un pueblo determinado. Aunque suelen resultar útiles, las denuncias enviadas a la Comisión y las peticiones que recibe el Parlamento Europeo son una fuente de información incompleta.

Los análisis y consultas realizados durante la preparación del VII Programa de Medio Ambiente demuestran claramente que la mejora y el refuerzo de la aplicación de la legislación pueden considerarse un objetivo prioritario de la política europea de medio ambiente. La presente Comunicación pretende examinar formas de ayudar a los Estados miembros a aplicar un planteamiento totalmente sistemático a la obtención y difusión de información y tener una mayor capacidad de respuesta a los problemas sobre el terreno. Un acceso efectivo a la justicia es necesario, pero no suficiente; se propone, pues, que el análisis se ocupe también de las inspecciones y controles, los mecanismos de tramitación de denuncias y la formalización de asociaciones para garantizar la aplicación de la legislación.

Las ideas que se exponen en el presente documento sirven de complemento a la Comunicación de 2008 sobre la materia¹ y, además de centrarse en las características específicas del Derecho de medio ambiente, como se subraya en la Convención de Aarhus², se inspiran en la Comunicación de 2007 titulada «Una Europa de resultados»³, en la que se insiste en la importancia de una mayor transparencia en la UE y se indica que «los denunciantes podrían hacer valer sus derechos directamente a escala nacional de forma más eficaz»⁴.

Las reacciones que suscite la presente Comunicación serán tenidas en cuenta durante la preparación del VII Programa de Medio Ambiente. También podrán llevar a la Comisión a proponer medidas específicas sustentadas, llegado el caso, en evaluaciones de impacto. Cuando la legislación tenga otros objetivos además de los medioambientales (por ejemplo, la relativa a la energía), convendría quizás completar las propuestas que aquí se exponen con disposiciones específicas, en particular sobre las relaciones con determinadas partes interesadas.

Importancia de una aplicación correcta de la legislación

Aplicar la legislación con retraso o de manera inadecuada tiene muchas consecuencias negativas. En última instancia, se perjudica a la salud humana y al medio ambiente, se genera inseguridad jurídica para la industria y se comprometen las condiciones de igualdad en el mercado único. Los costes de reparación a largo plazo (por ejemplo para sanear vertederos ilegales y restaurar hábitats dañados) pueden ser muy superiores a los costes de prevención.

El coste de la no aplicación de la legislación vigente se estima asciende, *grosso modo*, a unos 50 000 millones EUR al año⁵. En ese coste se tienen en cuenta no solo el impacto ambiental, sino también las repercusiones para la salud humana. Por ejemplo, entre el 20 % y el 50 % de la población europea vive en zonas donde la calidad del aire supera los valores límite de la UE, y los costes anuales estimados en términos de gastos sanitarios o días de trabajo perdidos se elevan a miles de millones de euros.

En cuanto a los beneficios, la estrategia Europa 2020 indica que para propiciar nuevas fuentes de crecimiento resulta fundamental invertir en conocimientos e innovación. Dado que el volumen de negocios anual de la industria medioambiental de la UE se calcula supera los 300 000 millones EUR, la incertidumbre en cuanto a las posibilidades, modalidades y calendarios de aplicación puede tener grandes costes en términos de oportunidades desaprovechadas⁶.

En concreto, se estima que la aplicación íntegra de la legislación de la UE en materia de residuos genera 400 000 puestos de trabajo y tiene unos costes netos de 72 000 millones EUR al año menos que en el escenario alternativo de la no aplicación⁷.

¹ COM(2008) 773 final.

² Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

³ COM(2007) 502 final.

⁴ Estas ideas se pondrán en común con los países de la ampliación para que les permitan prepararse para aproximar su legislación al acervo medioambiental y aplicarlo mejor desde el principio.

⁵ *The costs of not implementing the environmental acquis*, COWI, 2011.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Implementing EU Waste Legislation for Green Growth*, Bio Intelligence Service, 2011.

Por otra parte, con unos métodos de ejecución innovadores y perfeccionados se podrían reducir cargas administrativas y se crearían unas condiciones más equitativas, ya que las decisiones se tomarían con más conocimiento de causa y de una manera más rigurosa, previsible y coherente.

Necesidad de que la UE mejore los conocimientos sobre la aplicación de la legislación

Por conocimientos sobre la aplicación de la legislación se entiende, por un lado, los relativos al estado del medio ambiente y, por otro, los que se refieren a todas las medidas administrativas y de otro tipo destinadas a protegerlo y mejorarlo.

El Derecho ambiental de la UE incluye normas que generan información, por ejemplo, requisitos en materia de control de la calidad del aire, así como disposiciones que obligan a publicar información.

En los diez últimos años, se ha perfeccionado el modo en que los conocimientos se estructuran y utilizan, gracias en parte a la revisión de la Directiva sobre acceso a la información⁸, la adopción de la Directiva Inspire⁹, los trabajos derivados de la Comunicación de 2008 de la Comisión titulada «Hacia un Sistema Compartido de Información Medioambiental (SEIS)»¹⁰ y el recurso creciente a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a nivel nacional y de la UE. No obstante, sigue habiendo problemas en cuanto a los conocimientos sobre la aplicación.

Por ejemplo, no siempre resulta fácil determinar rápidamente la correspondencia entre disposiciones nacionales y una disposición dada de una directiva. La labor de seguimiento no presenta homogeneidad en Europa, y la información generada está fragmentada y, con frecuencia, obsoleta. La información sobre medio ambiente se obtiene previa solicitud y no gracias a una publicación sistemática.

Con una información más adecuada a nivel nacional, regional y local, se podrían detectar los problemas principales y determinar las vías más adecuadas y eficaces para resolverlos. Una aplicación más generalizada del principio del SEIS «una sola notificación, muchos usos», permitiría racionalizar las solicitudes de información.

Mejorar los conocimientos sobre la aplicación de la legislación

La responsabilidad en cuanto a la aplicación de la legislación recae principalmente sobre los Estados miembros, y es precisamente en ellos donde se plantean las mayores expectativas y necesidades de información de ciudadanos, administraciones y empresas. Para satisfacerlas, los Estados miembros deben establecer sistemas de información que generen, gestionen y transmitan información que muestre cómo se está aplicando y cumpliendo en la práctica el Derecho de la UE¹¹. Esa información debe referirse tanto al estado físico del medio ambiente

⁸ Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, DO L 41 de 14.2.2003.

⁹ Directiva 2007/2/EC, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), DO L 108 de 25.4.2007.

¹⁰ COM(2008) 46 final de 1.2.2008.

¹¹ Por lo que se refiere a la transposición de directivas en el Derecho nacional, véase la Declaración política conjunta, de 27 de octubre de 2011, del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los documentos explicativos conjuntos, DO C 369 de 17.12.2011.

como a las medidas administrativas, los elementos estables¹² y los elementos dinámicos¹³. Tiene que ser de utilidad para toda una serie de usuarios finales y ayudar a las autoridades competentes a desempeñar adecuadamente sus funciones, a los organismos de control, a comprobar el cumplimiento, y al público, a saber cómo se protege a los ciudadanos y al medio ambiente. Para ello, es imprescindible que exista una estrecha colaboración entre científicos ambientales, estadísticos, expertos en TIC y administradores, para que pueda ofrecerse información que, por un lado, tenga solidez desde los puntos de vista científico y jurídico y, por otro, sea significativa para el público, los expertos y los políticos. Por último, la Convención de Aarhus prevé la mejora gradual de la información ambiental en línea.

Los objetivos que se exponen a continuación se proponen analizar cómo podría establecerse una colaboración más activa con los Estados miembros para que pongan en marcha sistemas de información más eficaces; ofrecer información más agregada a nivel de la UE; instaurar confianza en la información generada en su globalidad; y ayudar a los Estados miembros a colmar las lagunas de información y a realizar un seguimiento más eficaz de los cambios en la ocupación del suelo.

Objetivo: Colaborar con los Estados miembros para implantar sistemas más eficaces de información sobre la aplicación de la legislación

Sería adecuado disponer de un sistema de información en relación con todas las obligaciones principales de la UE en materia de medio ambiente que permita realizar un seguimiento de la aplicación de la legislación con la máxima eficacia y prontitud, en consonancia con la Convención de Aarhus

Por ejemplo, convendría disponer de información en línea sobre las principales disposiciones medioambientales aplicables a las muchas instalaciones industriales y de otro tipo que están sujetas a controles específicos en Europa. De ese modo, todas las categorías de usuarios podrían comprobar fácilmente a través de un portal y un mapa interactivo en Internet si una instalación dada dispone de la correspondiente autorización y si se están resolviendo los eventuales problemas que se hayan detectado mediante datos de seguimiento o de otra forma.

La Directiva sobre acceso a la información ya establece una serie de requisitos mínimos sobre la difusión activa y sistemática de información e impone, como obligación general, velar por que la información esté actualizada y sea exacta y comparable¹⁴. Hasta ahora, sin embargo, esas disposiciones no se han vinculado sistemáticamente a la información sobre la aplicación y el cumplimiento de actos legislativos de la UE sobre medio ambiente.

La Comisión estudiará:

- Cómo aumentar la eficacia de la Directiva sobre acceso a la información: por ejemplo, elaborando orientaciones sobre mejores prácticas y/o proponiendo el refuerzo de las disposiciones existentes.
- La posibilidad de que los Estados miembros, con ayuda de la Comisión, establezcan marcos estructurados de aplicación e información para todos los principales actos legislativos de la UE sobre medio ambiente. Esos marcos servirían para aclarar las

¹² Por ejemplo, la ubicación de zonas designadas.

¹³ Por ejemplo, los datos de seguimiento.

¹⁴ Artículos 7 y 8.

disposiciones más importantes de una directiva y para determinar los tipos de información necesarios para demostrar cómo se aplica el Derecho medioambiental de la UE sobre el terreno. Se referirían a la legislación vigente y, junto con las iniciativas en el marco del SEIS, orientarían a los Estados miembros en el desarrollo de sistemas de información que realizaran un seguimiento constante de esa aplicación sobre el terreno.

- Cómo podrían utilizarse los fondos de la UE para desarrollar, modernizar y generalizar en los Estados miembros sistemas de información interoperables pertinentes y para garantizar la formación necesaria.

Objetivo: Mejorar la información a nivel de la UE

Los sistemas de información perfeccionados de los Estados miembros tendrían que completarse con una visión de conjunto más adecuada de la situación en toda la UE para demostrar que en todas partes se aplican las mismas normas. La AEMA, junto con la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) y el Centro Común de Investigación (JRC), desempeña un papel cada vez más importante en el tratamiento de los datos de seguimiento y otros datos comunicados por los Estados miembros a la Comisión. Por ejemplo, el informe anual de la Comisión sobre la calidad de las aguas de baño, que se prepara con la ayuda de la AEMA, ofrece un panorama global gracias a la utilización de datos georreferenciados de más de 21 000 aguas de baño en toda Europa. Los usuarios pueden descargar en un sitio web datos y consultar mapas interactivos, tanto a escala europea como local. Con la participación de la AEMA se están realizando ejercicios piloto sobre calidad del aire y los residuos para mejorar la aplicación general de la legislación correspondiente.

La Comisión estudiará:

- Cómo ofrecer al público información en línea sistemática y mejorada sobre la aplicación de la legislación, en particular utilizando parámetros de referencia y herramientas de control transparentes.
- Cómo seguir trabajando con los Estados miembros para aplicar el planteamiento utilizado en la Directiva de aguas de baño a todos los actos legislativos pertinentes de la UE en materia de medio ambiente y, cuando proceda, en colaboración con la AEMA.

Objetivo: Instaurar confianza en la información generada a nivel nacional, regional y local

Para que la legislación medioambiental de la UE inspire confianza, los Estados miembros deben hacer esfuerzos equivalentes en cuanto al alcance y fiabilidad del seguimiento del estado del medio ambiente y de otras campañas de obtención de datos. La AEMA, con su intervención cada vez mayor en el tratamiento y la validación de información sobre medio ambiental, puede ayudarles a conseguirlo.

La Comisión tiene la intención de seguir colaborando con la AEMA, de acuerdo con sus competencias legales, de manera que esta última pueda:

- Asistir a la Comisión a velar por la calidad de los mecanismos de seguimiento del estado del medio ambiente a nivel nacional y a verificar los sistemas de control para

asegurarse de que sean ampliamente comparables, aptos para su finalidad y enfocados adecuadamente en los riesgos más graves.

- Realizar otras tareas relacionadas con la oferta de información sobre la aplicación de las medidas de la UE en materia de medio ambiente.

Objetivo: Colmar importantes lagunas de información en relación con el fomento del cumplimiento y ejecución de la legislación y con el seguimiento de la ocupación del suelo

No se dispone de información suficiente sobre la labor de cumplimiento y ejecución que realizan a nivel nacionales inspectores, fiscales y tribunales. Esto dificulta la elección entre distintos enfoques aplicables al cumplimiento, incluidos los que prevén incentivos y que podrían resultar complementarios.

El seguimiento de los cambios en la ocupación del suelo y las medidas que se adopten al respecto son fundamentales para el éxito de buena parte de la legislación de medio ambiente de la UE, en particular la relativa al control de las operaciones ilegales de eliminación de residuos y a la gestión de hábitats escasos. Los avances tecnológicos, como en el ámbito de la observación de la Tierra, ofrecen oportunidades a este respecto, incluso para reducir los costes del seguimiento, que aún no han sido aprovechadas de forma sistemática.

La Comisión considera que la situación podría mejorar si:

- Se trabaja con los Estados miembros y se establece un diálogo con las redes principales de inspectores, fiscales y jueces para determinar las categorías fundamentales de información y los medios más adecuados para recabar y cotejar datos.
- Se emprende una iniciativa sobre la utilización por los Estados miembros de técnicas de observación de la Tierra para aumentar la eficacia del seguimiento de la aplicación de la legislación sobre el terreno.

Necesidad de que la UE mejore la capacidad de respuesta a nivel nacional, regional y local

Si mejoran los conocimientos pueden obtenerse mejores resultados, pero eso no es suficiente. El seguimiento de la aplicación es una responsabilidad fundamental que corre a cargo de organismos y personas que tienen la obligación y/o la competencia y el derecho de investigar, supervisar, verificar, aconsejar o garantizar la responsabilización respecto a las obligaciones de cumplimiento: inspectores, mediadores, fiscales, tribunales, auditores nacionales, así como las ONG y los ciudadanos que ejercen su derecho de participación y representación. A nivel de la UE, esas funciones las ejercen la Comisión, el Parlamento, el Tribunal de Justicia, el Defensor del Pueblo Europeo y la AEMA.

La Comisión, como garante de los Tratados, la Comisión hace uso de sus facultades de ejecución cuando no se producen los resultados exigidos. No obstante, el gran número de infracciones, denuncias y peticiones que se refieren a la legislación ambiental de la UE ponen de manifiesto la necesidad de reforzar el seguimiento de su aplicación en los Estados miembros.

Mejorar la capacidad de respuesta a nivel nacional, regional y local

La Comisión propone una serie de iniciativas que permitirían responder a este desafío. Aunque cada una de esas iniciativas tiene sus propios méritos, todas ellas se complementan y serán más eficaces si se aplican en combinación. Por ejemplo, si se facilita el acceso a la justicia pero no se mejora la tramitación de las denuncias, puede generarse un sentimiento de frustración entre los ciudadanos cuando no deseen acudir a los tribunales.

Objetivo: Mejorar las inspecciones y la vigilancia aplicables a la legislación de la UE

Es importante que a nivel nacional se realice una labor de inspección y vigilancia para generar confianza en el Derecho ambiental de la UE. Las inspecciones de instalaciones industriales disponen ya de un marco que incluye los criterios mínimos de inspección previstos en la Recomendación 2001/331/CE¹⁵ y disposiciones sectoriales obligatorias. No obstante, más allá del ámbito de las instalaciones industriales, convendría establecer disposiciones adicionales para las inspecciones y la vigilancia aplicables a todas las actividades que puedan tener un impacto ambiental negativo (desde la extracción de agua subterránea hasta el comercio de especies amenazadas), con objeto de simplificar esa labor y orientarla más al análisis de riesgos, por ejemplo. Teniendo en cuenta el carácter transversal de la legislación de la UE en materia de medio ambiente (por ejemplo, entre la legislación sobre aguas y la legislación sobre naturaleza), las autoridades nacionales competentes deberían adoptar un enfoque perfectamente coherente y coordinado.

Para aumentar la confianza mutua entre los Estados miembros, las inspecciones y la vigilancia a nivel nacional deben garantizar las mismas condiciones para todos y asegurar el nivel de cooperación y coherencia necesario sobre las cuestiones que tengan un carácter transfronterizo.

La Comisión considera que la situación podría mejorar si:

- Se moderniza el marco existente de las inspecciones y la vigilancia.
- Se estudia la conveniencia de incluir, en todos los actos legislativos que se adopten en adelante, disposiciones específicas sobre inspección y vigilancia que tengan en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación de las disposiciones obligatorias vigentes.
- Se examinan las posibilidades de completar a nivel de la UE y como corresponda en cada caso las inspecciones y las actividades de vigilancia que se realizan a nivel nacional, en particular mediante:

- una capacidad de inspección y vigilancia a nivel de la UE;
- la asignación de una función inspectora a la Comisión, respetando la autonomía administrativa de los Estados miembros (el Reglamento sobre las sustancias que agotan la capa de ozono¹⁶ podría servir de modelo) o de competencias para

¹⁵ Recomendación 2001/331/CE, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, DO L 118 de 27.4.2001.

¹⁶ Reglamento (CE) n° 1005/2009, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, DO L 286 de 31.10.2009.

auditar las inspecciones que realizan los Estados miembros, como ocurre en el caso de la Directiva sobre experimentos con animales¹⁷;

- un recurso más sistemático a inspecciones por pares, basándose en las iniciativas existentes de la red IMPEL de inspectores nacionales;
- un sistema de contribuciones puntuales de expertos independientes en situaciones en las que se planteen problemas de aplicación muy particulares.

Objetivo: Mejora de la tramitación de las denuncias y de la mediación a nivel nacional

Hoy por hoy no hay un marco general que establezca cómo deben responder las autoridades competentes a las denuncias a nivel nacional. Un enfoque dual que englobara la tramitación inmediata de las denuncias y la fase de examen de las mismas ofrecería más garantías de que las reclamaciones y las quejas van a ser tenidas en cuenta con coherencia y sin retrasos.

Los sistemas de tramitación de denuncias pueden mejorar la interacción entre ciudadanos y administración, pero pueden darse situaciones en las que la mediación u otros mecanismos similares de resolución de litigios aportarían otra dimensión de gran valor.

La mejora de la tramitación de denuncias a nivel nacional no afectaría en modo alguno al derecho de presentar una queja ante la Comisión, pero reduciría la frustración que los ciudadanos podrían sentir cuando se ven obligados a recurrir a las instituciones de la UE para colmar la falta de soluciones a nivel nacional. Esas mejoras tendrían que adaptarse también a una tendencia recientemente observada en otras políticas de la UE, en particular en relación con los consumidores¹⁸, consistente en prever el establecimiento, a nivel nacional, de disposiciones específicas en materia de resolución de quejas y litigios.

La Comisión considera conveniente estudiar la posibilidad de adoptar una iniciativa para mejorar la tramitación de denuncias en los Estados miembros. Esa iniciativa podría incluir, por ejemplo, criterios generales, vinculantes o no, completados con disposiciones sectoriales obligatorias, y referirse a los siguientes tipos de denuncias:

Denuncias en las que se reclama una intervención de la autoridad competente. Los criterios de tramitación de denuncias de la UE aspirarían a instaurar unas condiciones equitativas en cuanto a la capacidad de respuesta de las autoridades competentes y a ofrecer unas garantías generales sobre aspectos tales como la confidencialidad, la conservación de registros y la diligencia.

Denuncias contra la inadecuación de la actuación de la administración o contra la pasividad administrativa. Los criterios de tramitación de denuncias aspirarían a proporcionar a los ciudadanos medios para poner su descontento en conocimiento de un organismo nacional independiente que actúe como instancia de recurso administrativo, como el Defensor del Pueblo.

¹⁷ Directiva 2010/63/UE, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos, DO L 276 de 20.10.2010.

¹⁸ Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, DO L 211 de 14.8.2009.

Denuncias en relación con las cuales resultaría adecuado el recurso a la mediación o a otro mecanismo similar de resolución de conflictos. Los criterios de la UE preverían el recurso a un mecanismo de estas características en situaciones en las que las partes tuvieran un interés mutuo en una solución amistosa.

Objetivo: Mejorar el acceso a la justicia

En la actualidad solo en algunos ámbitos del Derecho ambiental de la UE existen disposiciones destinadas específicamente a garantizar un acceso adecuado a la justicia. En 2003, la Comisión presentó una propuesta¹⁹ para facilitar un acceso más amplio a la justicia, que no progresó, pero ahora el contexto ha cambiado y, en particular, el Tribunal de Justicia ha confirmado recientemente que los tribunales nacionales tienen que dar a las normas sobre acceso a la justicia una interpretación que se atenga a la Convención de Aarhus²⁰. Los tribunales nacionales y los intereses económicos y ambientales no saben con seguridad cuáles son las implicaciones de esta decisión.

La Comisión considera conveniente estudiar cómo aportar más seguridad a los tribunales y a los intereses económicos y ambientales. A este respecto pueden barajarse algunas opciones, por ejemplo:

- Elaborar orientaciones que tengan en cuenta la abundante jurisprudencia reciente para mejorar la aplicación de las disposiciones vigentes sobre acceso a la justicia²¹, y
- Determinar, a nivel de la UE, condiciones que garanticen un acceso efectivo y eficaz a los tribunales nacionales en relación con todos los ámbitos del Derecho de la UE en materia de medio ambiente.

Objetivo: Mejorar los resultados ambientales mediante acuerdos que vinculen a los Estados miembros en relación con el refuerzo de la capacidad y la aplicación de la legislación

A nivel europeo, se han creado redes de mediadores, agencias de medio ambiente, inspectores, juristas que trabajan con las administraciones públicas, jueces y fiscales. A pesar de las iniciativas adoptadas, sin embargo, aún no se ha explotado todo el potencial de cooperación entre todas las redes. El problema consiste, por un lado, en garantizar que todas las redes dispongan de una secretaría suficientemente estable para que funcione con eficacia durante períodos prolongados, y, por otro, en identificar y llevar a cabo proyectos e iniciativas que ayuden a los miembros de las redes y que faciliten la aplicación.

Las redes pueden ser útiles también dentro de los Estados miembros, por ejemplo para implicar más a las administraciones regionales y locales en la aplicación de la legislación. El establecimiento de relaciones entre inspectores y fiscales nacionales puede ser también una importante aportación²².

Si surgen problemas, los Estados miembros tienen que empeñarse inequívocamente en la aplicación de medidas, con plazos y parámetros de referencia, que permitan obtener los resultados exigidos. Ese empeño tiene que ser oficial y público, de manera que los Estados

¹⁹ COM(2003) 624 final.

²⁰ Asunto C-240/09.

²¹ Directiva 2003/35/CE.

²² A este respecto pueden citarse como ejemplos Irlanda y la región flamenca de Bélgica.

miembros, el Parlamento Europeo, las empresas y los ciudadanos puedan confiar en que sus preocupaciones van a ser abordadas en un marco estructurado. A tal fin, podrían celebrarse acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación destinados a obtener mejores resultados medioambientales.

La Comisión considera que la situación podría mejorar si:

- Se establece una cooperación activa con las redes de la UE, centrándose en sus funciones respectivas y los puntos fuertes de cada una, evitando duplicaciones y facilitando la comunicación entre redes. Esta cooperación respetaría la autonomía de la Comisión y de las redes y podría incluir medidas de apoyo a la formación de fiscales, investigadores y jueces. Esas redes podrían gestionar, por ejemplo:

- información sobre la aplicación de planteamientos complementarios eficaces en el ámbito del cumplimiento y ejecución de la legislación;
- asesoramiento u otras formas de asistencia a los mediadores nacionales sobre el estudio de denuncias relacionadas con el Derecho ambiental de la UE;
- propuestas de criterios destinados a los fiscales para la aplicación de sanciones administrativas y penales;
- asesoramiento sobre cómo colmar lagunas de información sobre las medidas adoptadas a nivel local para promocionar el cumplimiento de la legislación y hacerla cumplir;
- asesoramiento general sobre la aplicabilidad y ejecutabilidad de las propuestas de la UE en el ámbito del medio ambiente.

- Se colabora con el Comité de las Regiones en la organización de actos y conferencias sobre la aplicación de la legislación y se crea una plataforma técnica de cooperación en materia de medio ambiente siguiendo el modelo ya establecido en relación con la salud.
- Se ponen en marcha acuerdos que comprometan a los Estados miembros, sin perjuicio de los Tratados ni del papel de la Comisión como garante de los Tratados, a emprender acciones de carácter preventivo para reforzar la capacidad de garantizar una aplicación efectiva de la legislación o, en su caso, a aplicar medidas correctoras para resolver problemas específicos. Los acuerdos de asociación para la aplicación de la legislación podrían orientar proactivamente la asistencia de la UE hacia estructuras de aplicación más adecuadas en los Estados miembros y vincularse con otras iniciativas expuestas en la presente Comunicación, en particular las relativas a unos sistemas de información eficaces, a los mecanismos de tramitación de las denuncias y a las inspecciones. También podrían, caso por caso, prestar apoyo a planes de medidas correctoras adoptadas por un Estado miembro para resolver problemas específicos mediante programas de trabajo focalizados y dotados de recursos suficientes, que prevean un calendario y garantías de transparencia y de otro tipo.

Conclusión

La presente Comunicación completa las Comunicaciones anteriores de 2007 y 2008 antes mencionadas con ideas destinadas principalmente a proporcionar a los Estados miembros herramientas perfeccionadas para mejorar la aplicación de la legislación sobre el terreno.

Los conocimientos y la capacidad de respuesta son facetas complementarias de esa aplicación. Por ejemplo, un mayor conocimiento puede ayudar a las autoridades aduaneras a implantar estrategias que permitan controlar con más eficacia el comercio ilegal de residuos y de especies amenazadas.

La aplicación de la legislación tiene un coste. Pero el coste de la no aplicación es con frecuencia muy superior y, por eso, la adopción de las medidas propuestas en la presente Comunicación representa una sólida inversión para el futuro, pero también para el presente.

Los destinatarios de la presente Comunicación son el Parlamento Europeo, los Estados miembros, los ciudadanos y todos los interesados en la aplicación y ejecución de la legislación sobre medio ambiente. El VII Programa de Medio Ambiente deberá darle el seguimiento adecuado, y las medidas específicas que se adopten serán objeto de una evaluación de impacto.