COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.11.2008
COM(2008) 773 final

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

sobre la aplicación de la legislación ambiental comunitaria

{SEC(2008) 2851}
{SEC(2008) 2852}
{SEC(2008) 2876}

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

sobre la aplicación de la legislación ambiental comunitaria

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente Comunicación es mostrar cómo los nuevos planteamientos expuestos en la Comunicación «Una Europa de resultados – la aplicación del Derecho comunitario» se aplicarán en el área del medio ambiente.

En ella se muestra cómo la legislación ambiental comunitaria puede aplicarse mejor mediante una combinación de los siguientes elementos:

- un trabajo legislativo y postlegislativo encaminado a ***prevenir las infracciones***;
- ***la respuesta*** a las preocupaciones concretas de la ***población europea***;
- un tratamiento más inmediato y exhaustivo de ***las infracciones más importantes***;
- la mejora del ***diálogo con el Parlamento Europeo***;
- la mejora de la transparencia, la comunicación y el ***diálogo con el público*** y las partes interesadas.

La presente revisión resulta especialmente oportuna teniendo en cuenta la ampliación de la UE en el período 2004-2007, la intensificación de las preocupaciones medioambientales, el crecimiento del acervo sobre medio ambiente, las importantes novedades en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y la aparición de nuevas prácticas para promover el cumplimiento. La Comunicación refleja la prioridad cada vez mayor que se concede a la aplicación, especialmente según se expresa en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente[1] y su revisión intermedia[2], y responde a un interés expresado desde hace tiempo por el Parlamento Europeo.

Se exponen en primer lugar los problemas que plantea la aplicación del Derecho medioambiental en la UE. A continuación, se explican los medios específicos para promover y lograr el cumplimiento, divididos en las siguientes categorías: prevención de las infracciones mejorando la calidad de la nueva legislación ambiental comunitaria y garantizando la buena calidad de la aplicación a nivel nacional; respuesta a las preocupaciones específicas de la población europea, mejorando el mecanismo de resolución de problemas y reforzando la presencia de la Comisión en los Estados miembros; criterios para identificar las infracciones que exigen un nivel especial de atención; y propuestas para potenciar el diálogo con el Parlamento Europeo, el público y las partes interesadas. La Comunicación se

---

[1] Decisión nº 1600/2002/CE.

[2] Comunicación de la Comisión, COM(2007) 225.

complementa con otros dos documentos de la Comisión, uno de ellos una descripción de los desafíos sectoriales y un resumen de medidas preventivas para promover el cumplimiento, y el otro, un resumen de la evaluación de impacto[3].

2. LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA

2.1. Problemas generales

El acervo de medio ambiente es amplio y ambicioso; abarca cuestiones como el cambio climático, la calidad del aire, la gestión de los residuos, la protección de los recursos hídricos y la biodiversidad, el control de los productos químicos y la evaluación del impacto ambiental. Despliega un amplio conjunto de técnicas: normas sobre productos, objetivos vinculados al estado del medio ambiente, prohibiciones y restricciones, instrumentos económicos, designación de zonas sensibles, planes y programas o disposiciones sobre participación e información del público. Además, debe aplicarse a una gran variedad de condiciones naturales, con arreglo a disposiciones administrativas de ámbito nacional y regional muy diferentes, y en situaciones que en muchos casos presentan una dimensión transfronteriza. El interés público es también elevado, como refleja el ejercicio de los derechos medioambientales y, en concreto, las reclamaciones y peticiones.

A éstos deben añadirse los problemas que plantean:

- la ***insuficiente atención prestada a los plazos y la transposición completa*** cuando se adopta legislación nacional y regional;
- ***la falta de conocimientos y sensibilización*** de las administraciones nacionales y regionales;
- ***la falta de capacidad administrativa;***
- ***las deficiencias de las políticas y prácticas nacionales y regionales para garantizar el cumplimiento;***
- ***la escasez y el aplazamiento de la inversión*** en infraestructuras necesarias para controlar la contaminación.

Los retos que plantea la reciente ampliación merecen también ser mencionados. La aplicación del acervo en la EU-12 exige esfuerzos significativos de mejora de las infraestructuras, medidas administrativas y facilitación de la participación ciudadana. Retos similares se plantean en los países candidatos.

2.2. Problemas específicos

La falta de comunicación sobre la legislación de aplicación nacional y regional, así como sus defectos, afectan a todas las partes del acervo comunitario. Cabe citar los siguientes problemas específicos al respecto:

---

[3] SEC(2008) 2851 y SEC(2008) 2852.

- ***Residuos*:** en algunos Estados miembros es necesario poner fin a los vertederos ilegales, implantar redes adecuadas de instalaciones reguladas para el tratamiento de los residuos, impedir el transporte ilegal de residuos e intensificar la sensibilización de la población respecto a los objetivos de prevención, reutilización y reciclaje de los residuos. Es necesaria una combinación de inversión y actuación bien estructurada para garantizar el cumplimiento y promover la sensibilización a nivel nacional y regional.

- ***Agua*:** en algunos Estados miembros hace falta invertir más en la recogida y el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Esto exige planificación y compromisos financieros a largo plazo.

- ***Naturaleza*:** pese a que tiene ya una cobertura importante, la red de lugares naturales europeos, de importancia fundamental, aún es incompleta. Es preciso también hacer un mayor esfuerzo para gestionar estos lugares de acuerdo con los objetivos de conservación de la naturaleza.

- ***Instalaciones industriales*:** un número significativo de instalaciones industriales aún tiene pendiente la obtención de permisos comunitarios y el cumplimiento de otros requisitos relacionados.

- ***Evaluación de impacto ambiental*:** la cuestión del cumplimiento de las normas comunitarias sobre la evaluación del impacto ambiental se menciona con frecuencia en las objeciones a proyectos importantes. El desafío es conseguir un desarrollo ordenado que tenga en cuenta inquietudes medioambientales legítimas.

- ***Calidad del aire*:** el incumplimiento de las normas comunitarias sobre calidad del aire en numerosas ciudades europeas exige una actuación concertada para reducir los niveles de concentración de agentes contaminantes.

- ***Cambio climático*:** sigue siendo necesario velar por que todos los Estados miembros faciliten la información necesaria para dar un seguimiento adecuado al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático[4].

Se ofrecen más detalles en un documento de acompañamiento.

3. LAS SOLUCIONES: MEJORAR LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA

Mejorar la aplicación de la legislación ambiental comunitaria exige una actuación de tipo preventivo y correctivo en ámbitos clave. Existe también un elemento estratégico.

La Dirección General de Medio Ambiente ha creado grupos de trabajo internos dedicados a la conservación de la naturaleza, el agua, el aire, el cambio climático, los residuos y la evaluación de impacto, en aras de la coherencia, desde la concepción hasta la aplicación de las

[4] Decisión 280/2004.

políticas, y de la utilización coordinada del amplio conjunto de herramientas que se describe a continuación.

Para ello ha sido necesario adoptar un planteamiento estratégico y sectorial, es decir, identificar y abordar los problemas que existen a un nivel significativo y en todos los Estados miembros. A modo de ejemplo, esto ha permitido a la Comisión abordar la falta de instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales y la presencia de vertederos ilegales en un número de ciudades y lugares mucho mayor de lo que habría sido posible si se hubiera centrado exclusivamente en problemas individuales. En el contexto de la legislación sobre protección de la naturaleza, ha contribuido a asegurar la designación de millares de lugares en toda la UE: el planteamiento se está ampliando a la gestión de esos lugares, por ejemplo mediante la promoción del diálogo y las mejores prácticas en sectores económicos específicos, como los puertos y la industria extractiva no energética. En un próximo informe de la Comisión sobre el primer control de la situación de las especies y los hábitats protegidos en virtud de la legislación comunitaria sobre protección de la naturaleza se indicará cuál ha sido la eficacia de las políticas actuales.

3.1. Prevención de las infracciones

La amplitud y la complejidad de la legislación medioambiental comunitaria, junto con el elevado número de infracciones, ponen de relieve la importancia de disponer, en primer lugar, de una estrategia bien desarrollada para prevenir las infracciones. De hecho, la Comisión utiliza sistemáticamente medidas preventivas como las que se describen a continuación. En el documento de acompañamiento figura una descripción más completa.

Las medidas para prevenir las infracciones deben reflejar todo el proceso legislativo. Deben empezar con la concepción y la redacción de la legislación, prever una serie de acciones y actividades una vez que la legislación se haya adoptado, e incorporar la revisión y la modificación legislativas. La legislación relativa a la evaluación de impacto, la calidad del aire y los residuos ofrece un ejemplo de actualización legislativa en la que se ha tenido en cuenta la experiencia adquirida a través de la labor de aplicación y cumplimiento.

La utilización de técnicas e instrumentos como las estrategias temáticas, la consulta y la evaluación de impacto puede ayudar a lograr que las nuevas legislaciones y políticas, así como la revisión y modificación de las ya existentes, sean coherentes, eficientes y eficaces.

Una vez que existen la legislación y las políticas, una serie de herramientas preventivas ayuda a asegurar que las tareas que fija la legislación se llevan efectivamente a cabo. Las siguientes son algunas de ellas:

- ***Recogida efectiva de información*** para comprobar en qué medida funcionan la legislación y las políticas. Por ejemplo, los informes anuales de la Comisión sobre las aguas de baño, objeto de una amplia difusión, explican la situación de la calidad de las aguas de baño en toda la Comunidad.

- ***Los indicadores de rendimiento*** permiten a los Estados miembros y a la población comparar la actuación relativa de los Estados miembros en el logro de sus objetivos específicos. Uno de estos indicadores ha destacado el progreso de

los Estados miembros en la creación de una red comunitaria de lugares naturales protegidos[5].

- ***Utilización apropiada de los fondos comunitarios.*** Por ejemplo, la inversión agroambiental apoya los sistemas de explotación que mantienen hábitats seminaturales frágiles. Se han destinado fondos comunitarios para apoyar inversiones fundamentales en la recogida y el tratamiento de aguas residuales. El Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión hacen referencia explícita al transporte no contaminante.

- ***Apoyo a la preadhesión en los países candidatos*** con el fin de asegurar que, en la fecha de la adhesión, los nuevos Estados miembros estén más capacitados para cumplir con el acervo.

- Elaboración de ***documentos de orientación*** de la Comisión que ayuden a evitar conflictos de interpretación y malentendidos. Por ejemplo, la Comisión ha producido veinticuatro documentos de orientación sobre aspectos clave de la legislación marco sobre el agua, lo cual refleja las amplias repercusiones de la legislación en cuestión y el vivo interés que suscita en las partes a las que concierne.

- Otras formas de apoyo, y ***diálogo estructurado*** con las autoridades nacionales, en concreto a través de las redes de expertos establecidas, IMPEL[6] y GreenForce[7], y otras partes interesadas. Por ejemplo, la Comisión mantiene actualmente un diálogo sobre los problemas relativos a los vertederos de residuos ilegales y mal gestionados y los transportes de residuos ilegales.

La Comisión prevé también ayudar a financiar un programa de formación judicial en Derecho ambiental e intercambiará información y cooperará con redes de ***jueces***, como el Foro Europeo de Jueces para el Medio Ambiente y la Asociación de Jueces Europeos de Derecho Administrativo. Estas iniciativas ponen de manifiesto el papel fundamental que desempeñan los tribunales nacionales: sentencian sobre numerosos asuntos y, en ámbitos como los de los residuos y la conservación de la naturaleza, la jurisprudencia interpretativa del Tribunal de Justicia Europeo resultante de las acciones directas de la Comisión en virtud del artículo 226 del Tratado CE se ha visto significativamente complementada por la jurisprudencia resultante de la utilización por los jueces nacionales del artículo 234 del Tratado.

Tras la adopción de nuevas directivas medioambientales importantes, la Comisión establecerá redes permanentes integradas por funcionarios de la Comisión y personas de contacto en los Estados miembros, cuya finalidad será utilizar los intercambios de asesoramiento y experiencias para conseguir una aplicación íntegra y a tiempo. Por ejemplo, tales redes existen ya para la legislación comunitaria sobre protección de la naturaleza.

---

5 El indicador se conoce como el «Barómetro Natura 2000». Para más información, véase http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

6 Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL). Esta red de inspectores nacionales se constituyó en 1992. Para más información, véase http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm.

7 Red de la Unión Europea de profesionales de los Estados miembros en los ámbitos de la conservación de la naturaleza y la silvicultura. Para más información, véase http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm.

3.2 Resolución de problemas – respuesta a las preocupaciones específicas de la población europea

Para garantizar una aceptación uniforme de la legislación ambiental comunitaria, es importante que los ciudadanos puedan obtener información exacta al respecto en todas las lenguas oficiales, sean capaces de apelar a los órganos responsables para que se cumplan sus exigencias y, en determinadas circunstancias, puedan recurrir a los mecanismos nacionales de solución de controversias derivados de la legislación comunitaria. Debe existir también una relación coherente y eficiente entre los diversos órganos responsables para evitar, en la medida de lo posible, la repetición de esfuerzos.

Puesto que la aplicación es ante todo responsabilidad de los Estados miembros, es necesario prestar especial atención a la eficacia de la respuesta y a la rendición de cuentas a nivel nacional y regional.

Respuestas eficaces a nivel nacional y regional, incluidos los mecanismos para el control administrativo y judicial

Solicitudes de los ciudadanos a las autoridades responsables para hacer respetar la legislación de origen comunitario en situaciones que constituyen motivo de preocupación

Los ciudadanos son con frecuencia los primeros en enterarse de las actividades que infringen las normas medioambientales de origen comunitario, como los vertederos ilegales o los vertidos contaminantes en las aguas. Un indicador importante de buena aplicación es el de la velocidad y la eficacia de la intervención oficial una vez que la población alerta a las autoridades. Los Estados miembros pueden fomentar una buena relación con medios como líneas de teléfono confidenciales, procedimientos de tramitación de quejas, organismos para supervisar el cumplimiento o la figura del Defensor del Pueblo.

Situaciones que implican un conflicto: mecanismos de solución de conflictos a nivel nacional y regional derivados de la legislación comunitaria; el papel de la Convención de Aarhus

Habrá situaciones en las que los ciudadanos, por un lado, y las autoridades responsables, por otro, no estén de acuerdo acerca de si se está cumpliendo la legislación ambiental comunitaria.

La Convención de Aarhus[8], en la que la Comunidad es Parte[9], se ocupa extensamente del acceso a la justicia. En 2003 la Comisión adoptó una propuesta relativa a una directiva de aplicación sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente[10], de la que se ocupan actualmente los colegisladores. La Comisión ha publicado también un estudio sobre la puesta en práctica de la Convención[11] en los Estados miembros y ha organizado un debate público a

---

8 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.

9 Véase la Decisión 2005/370/CE del Consejo, DO L 124 de 17.5.2005.

10 COM(2003) 624.

11 El estudio se titula *Measures on access to justice in environmental matters (article 9(3))*. Puede consultarse en http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm

la luz de las conclusiones[12]. La Comisión mantiene la opinión de que la legislación ambiental comunitaria se aplicaría mejor y de manera más coherente si se adoptara la directiva propuesta. Al facilitar el tratamiento de los casos por un juez nacional, los problemas podrían resolverse más cerca de los ciudadanos. Se reduciría también la necesidad de intervención de la Comisión.

La legislación ambiental comunitaria prevé ya mecanismos de revisión cuando los conflictos conciernen a una denegación de información solicitada sobre medio ambiente o a una consulta pública en relación con evaluaciones de impacto ambiental o con decisiones de concesión de permisos con arreglo a la Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación. Mediante el control de la calidad de la legislación nacional y su aplicación práctica, la Comisión velará por que estos mecanismos de revisión sean efectivos en todos los Estados miembros. Cuando examine la legislación existente o propuesta, la Comisión estudiará la posibilidad de proponer mecanismos de revisión similares.

Papel de la Comisión en la tramitación de las solicitudes de información, las denuncias y las peticiones

Si bien la prioridad ha de ser asegurar que los ciudadanos y las partes interesadas obtengan respuestas satisfactorias a nivel nacional y regional, también se pide a la Comisión que investigue las denuncias y las peticiones y que proporcione información sobre el medio ambiente.

La Comisión ha establecido con 15 Estados miembros un mecanismo piloto para la resolución de problemas, con el fin de probar cómo puede responder mejor a las solicitudes de información de los ciudadanos en relación con la aplicación de la legislación comunitaria. Cualquier asunto relacionado con el medio ambiente se transmitirá de inmediato a los Estados miembros participantes en el proyecto piloto, a los que se animará a aplicar a mayor escala las mejores prácticas derivadas de asuntos individuales.

A título experimental, la Comisión está colocando expertos en medio ambiente en sus oficinas de representación en cuatro Estados miembros[13] para acercar a los ciudadanos y otras partes interesadas los conocimientos técnicos sobre legislación ambiental, proporcionar información jurídica y de otros tipos, aumentar la sensibilización, localizar y evaluar los problemas y las soluciones y establecer un contacto con los organismos y autoridades nacionales con funciones de aplicación. Las actividades de estos expertos estarán estrechamente coordinadas con otras iniciativas de aplicación de la Comisión, como el mecanismo mejorado para la resolución de problemas. Los primeros datos indican que la iniciativa está ayudando a localizar los problemas y encontrar soluciones en una fase temprana.

El conjunto de medios para promover y lograr el cumplimiento de toda la legislación medioambiental será objeto de examen y evaluación con respecto a los objetivos de aplicación íntegra y a tiempo y de respuesta a las preocupaciones de la población.

---

12 Véase la nota anterior. El estudio indica, en términos generales, que hay un margen significativo para la mejora en cuanto al acceso a la justicia en toda la Comunidad.

13 España, Portugal, Italia y Polonia.

3.3. Tratamiento más inmediato y exhaustivo de las infracciones importantes

Las sentencias del TJCE han desempeñado un papel importante en la mejora de la aplicación de la legislación ambiental comunitaria. Por ejemplo, los asuntos relativos a la no designación de suficientes humedales y otras zonas como Zonas de Especial Protección para las Aves en los Países Bajos[14] o de suficientes hábitats en Alemania[15] y Francia[16] para una red europea de lugares naturales importantes han contribuido a que existan ahora amplias zonas protegidas para las especies amenazadas de flora y fauna europeas en estos países. Los asuntos relativos al incumplimiento de carácter general de las normas comunitarias sobre residuos en Irlanda[17] y a la tolerancia de un gran número de vertederos ilegales en Grecia[18] han sentado las bases para importantes reformas de la gestión de los residuos en estos Estados miembros.

Es importante que el procedimiento de infracción se utilice eficazmente para resolver los problemas más importantes. Aunque se tratarán todas las denuncias e infracciones, en el documento sobre una «Europa de resultados» se hace referencia a tres categorías de infracciones que recibirán un tratamiento más inmediato y exhaustivo.

1. La primera categoría, la de ***no comunicación de las medidas de transposición*** de las directivas, es especialmente relevante para el medio ambiente porque las directivas dominan el acervo medioambiental.

2. La segunda categoría es la del ***incumplimiento de las sentencias del TJCE*** dentro de un período medio de referencia de 12 a 24 meses, sin perjuicio de las circunstancias específicas de casos excepcionales. Un número significativo de sentencias sobre medio ambiente se refiere a obligaciones basadas en resultados, como el logro de un nivel de calidad medioambiental o el tratamiento de las aguas residuales. Al aplicar el criterio de referencia específico, la Comisión tendrá en cuenta la jurisprudencia al respecto del TJCE[19].

3. La tercera categoría es la de ***infracciones al Derecho comunitario, incluidos los asuntos de no conformidad que planteen cuestiones de principio o que tengan un impacto negativo de particular envergadura para los ciudadanos***, tales como las relativas a la aplicación de los principios del Tratado y los elementos fundamentales de los reglamentos y directivas marco. Es preciso establecer criterios relativos a esos casos de no conformidad por sectores.

Por lo que respecta a las políticas de medio ambiente, las infracciones que tienen un impacto negativo de particular envergadura para los ciudadanos implican situaciones en las que, en una escala significativa o repetidamente, las personas están expuestas o pueden estarlo en el futuro a un daño directo o un detrimento grave de su calidad de vida como resultado del incumplimiento de las normas de calidad medioambiental o de los requisitos que regulan las actividades contaminantes. El carácter irreversible del daño es un factor que se tiene en cuenta para el establecimiento de prioridades.

---

14 Sentencia de 19 de mayo de 1998, asunto C-3/96, *Comisión contra Países Bajos*, Rec. p. I-3031.

15 Sentencia de 11 de setiembre de 2001, asunto C-71/99, *Comisión contra Alemania*, Rec. p. I-5811.

16 Sentencia de 11 de setiembre de 2001, asunto C-220/99, *Comisión contra Francia*, Rec. p. I-5831.

17 Sentencia de 26 de abril de 2005, asunto C-494/01, *Comisión contra Irlanda*, Rec. p. I-3331.

18 Asunto C-502/03, *Comisión contra Grecia.*

19 Sentencia de 25 de noviembre de 2003, asunto C-278/01, *Comisión contra España*, Rec. p. I-14141, apartados 26 a 30.

Las cuestiones de principio pueden plantearse de diversas maneras; por ejemplo, un Estado miembro puede socavar fundamentalmente la eficacia global de la legislación ambiental comunitaria al adoptar medidas de transposición que incumplan significativamente la directiva de que se trate o al no tomar medidas que contribuyan a una acción específica acordada a nivel comunitario, como el régimen de comercio de derechos de emisión.

En este contexto, se aplicarán los siguientes criterios en el sector del medio ambiente:

a) No conformidad de legislación fundamental, que se considera que presenta un riesgo significativo para la correcta aplicación de normas medioambientales y, por consiguiente, para su eficacia general. Este criterio debería limitarse a aquellas directivas y disposiciones de directivas que establecen el marco principal para la protección del medio ambiente. Se refiere a la legislación nacional defectuosa o incompleta que limita significativamente el ámbito de aplicación de los requisitos de una directiva o compromete significativamente de algún otro modo los resultados que se han de lograr. Por ejemplo, por lo que respecta a la conservación de la naturaleza y la evaluación de impacto, ya se han emprendido acciones legales por no conformidad con la Directiva sobre aves[20], la Directiva sobre hábitats[21] y la Directiva sobre la evaluación de impacto[22]. Se están tomando progresivamente medidas similares en relación con las directivas más importantes en los ámbitos de la gestión de los residuos, y la protección del agua y el aire.

b) Infracciones sistemáticas de los requisitos de calidad medioambiental o de otros requisitos de protección del medio ambiente que presenten consecuencias negativas graves o riesgos para la salud y el bienestar humanos o para aspectos de la naturaleza de gran valor ecológico. Este criterio se refiere a las situaciones en las que existe una infracción reiterada, o en una escala significativa, en primer lugar, de obligaciones importantes relativas al estado del medio ambiente, como las que exigen que se respeten unos niveles máximos de agentes contaminantes en la atmósfera o en el agua o que se evite el deterioro de los hábitats naturales, o, en segundo lugar, de obligaciones clave de procedimiento o relacionadas con las actividades, como el requisito de que los vertederos operen con una autorización de manipulación de residuos, de que determinadas industrias operen con un permiso IPPC[23] o de que las aguas residuales urbanas sean recogidas y tratadas. Aunque la persecución de casos individuales puede ser eficaz, la experiencia indica que suele ser más eficiente y equitativo tratar de resolver problemas generalizados mediante un planteamiento más sistemático. Algunos ejemplos de infracciones sistemáticas que la Comisión ha tratado o está tratando son, en el caso del agua, incumplimientos de las normas relativas al agua de baño y el agua potable y falta de recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas; en relación con los residuos, tolerancia de actividades ilegales, y, en relación con la naturaleza, no acatamiento de las normas de caza o las excepciones. Partiendo de estos ejemplos y sobre la base de las pruebas disponibles, la Comisión tiene intención de centrarse en infracciones sistemáticas de las disposiciones más importantes de las directivas sobre medio ambiente, como los requisitos en materia de protección de los parajes de la Directiva sobre hábitats.

---

[20] Directiva 79/409/CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres, DO L 103 de 25.4.1979.

[21] Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, DO L 206 de 22.7.1992.

[22] Directiva 85/337/CEE del Consejo relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 175 de 5.7.1985.

[23] Prevención y control integrados de la contaminación.

c) Incumplimiento de obligaciones centrales y estratégicas, de las que depende el cumplimiento de otras obligaciones. Este criterio se refiere al incumplimiento de las obligaciones de designación, planificación o elaboración de programas e informes y otras similares, que constituyen el núcleo de algunas leyes medioambientales y cuya finalidad es establecer un marco estratégico para otras obligaciones. Algunos ejemplos pueden hallarse en las acciones legales emprendidas por la Comisión para garantizar, en el ámbito de la legislación sobre protección de la naturaleza, las declaraciones o designaciones de redes de espacios naturales importantes; en el ámbito de la legislación sobre el agua, los programas de acciones conformes para reducir la contaminación causada por el uso de fertilizantes agrícolas; en el ámbito del comercio de emisiones, la adopción de planes nacionales de asignación; en el de la legislación sobre residuos, los planes para la gestión de los residuos.

d) Infracciones en las que estén involucrados grandes proyectos de infraestructuras o intervenciones realizados con financiación comunitaria o que tengan un impacto perjudicial significativo. De acuerdo con la Convención de Aarhus, el nivel más apropiado para tratar muchas de estas infracciones puede ser el de los tribunales nacionales. Sin embargo, puede ser necesario que actúe también la Comisión, por ejemplo cuando haya cofinanciación comunitaria. La Comisión tendrá en cuenta consideraciones como el carácter irreversible del daño ecológico, y, cuando proceda, promoverá medidas provisionales del TJCE. Aunque es probable que se soliciten sólo excepcionalmente, las medidas provisionales son una salvaguardia potencialmente importante para que las infracciones no constituyan hechos consumados gravemente perjudiciales.

Más detalles de infracciones tratadas por la Comisión pueden encontrarse en el documento complementario. La Comisión está dispuesta a debatir los criterios mencionados con el Parlamento Europeo y con las partes interesadas y, en concreto, cómo aplicarlos a áreas temáticas específicas como la conservación de la naturaleza, el agua y los residuos, así como a ajustarlos o revisarlos por medio de los informes anuales sobre la aplicación de la legislación comunitaria. La Comisión estudiará asimismo con interés cualesquiera opiniones que el Consejo desee presentar.

En la supervisión de los progresos, se prestará especial atención al avance en los casos mencionados. Para que los criterios generales y sectoriales sean significativos, se tratarán también otros casos, a un ritmo y con unos métodos que no comprometan el buen tratamiento de los más importantes. Se hará todo lo posible para que otros expedientes sean resueltos con los medios expuestos en las secciones 3.1 y 3.2.

3.4. Diálogo con el Parlamento Europeo

Como colegislador, al Parlamento Europeo le interesa claramente una aplicación efectiva. El medio ambiente es el tema de alrededor del 10 % de todas las preguntas parlamentarias que se someten a la Comisión. La Comisión de Medio Ambiente mantiene sesiones periódicas sobre la aplicación de la legislación ambiental comunitaria, y el medio ambiente es en la actualidad el tema principal del 35 % de las peticiones tramitadas por la Comisión de Peticiones**.**

El trabajo de estas Comisiones puede facilitar el diálogo sobre aspectos estratégicos de la aplicación, como los relacionados con las evaluaciones que deben hacerse en futuros informes anuales de la Comisión sobre la aplicación de la legislación comunitaria. Por ejemplo, las sesiones sobre aplicación de la Comisión de Medio Ambiente brindan la oportunidad de debatir la situación en sectores concretos, como el agua, los residuos y la conservación de la naturaleza. La mejora del mecanismo de resolución de problemas debería ayudar a la

Comisión de Peticiones en la tramitación de las quejas de los ciudadanos. Cabe esperar que el Parlamento mantenga también contactos con los parlamentos nacionales, en particular por el papel que estos desempeñan en la transposición de las directivas de las que el Parlamento es colegislador. La Comisión ofrece su asistencia para estos contactos.

3.5. Transparencia, comunicación y diálogo con el público y con las partes interesadas

Transparencia y comunicación tienen especial importancia en un ámbito en el que un número significativo de disposiciones legislativas reconoce la conveniencia de que la población esté bien informada sobre las cuestiones medioambientales y sea activa al respecto. A través de los informes anuales de la Comisión, se publicarán información y estadísticas clave, en particular sobre cómo progresa el trabajo en casos importantes. Se utilizarán indicadores actualizados periódicamente para los objetivos destacados, como las designaciones de espacios con fines de conservación de la naturaleza. Se organizarán también actividades de sensibilización, eventos con los medios de comunicación y publicaciones destinadas al público general o a lectores más especializados. Las estrategias de comunicación serán objeto de un análisis previo y se adaptarán a las necesidades operativas, utilizando Internet cuando proceda.

Las organizaciones no gubernamentales ecologistas desempeñan un papel fundamental en la promoción de una buena aplicación y en la sensibilización de la población. Se propone mantener un diálogo periódico con ellas, en Bruselas y en las capitales nacionales, a través de las oficinas de representación. Mediante el diálogo, la Comisión tratará de obtener información sobre problemas e inquietudes que afectan a la aplicación, fomentar el análisis estratégico y asegurar que se haga un uso óptimo de los diversos medios para la resolución de problemas, en especial los existentes a escala nacional.

Se mantendrá el diálogo con otras partes interesadas para tener en cuenta la mayor variedad posible de opiniones cuando se formulen posiciones generales sobre la aplicación del acervo medioambiental.

4. CONCLUSIÓN

La aplicación efectiva de la legislación ambiental comunitaria se realizará mediante una combinación de medios. Utilizando las herramientas de la evaluación de impacto y la consulta, la elaboración de legislación se centrará en las maneras más eficientes de alcanzar los objetivos medioambientales. A continuación se trabajará para prevenir las infracciones ayudando a los Estados miembros a adoptar legislación nacional y regional y otras medidas que sean oportunas, completas y correctas. De manera paralela, la Comisión tratará de atender las preocupaciones específicas de la población europea promoviendo respuestas a nivel nacional y regional, aplicando el mecanismo mejorado de resolución de problemas y ofreciendo en los Estados miembros sus conocimientos técnicos sobre legislación medioambiental, al principio con carácter experimental. Se utilizará un conjunto de criterios para determinar qué infracciones exigen un nivel especial de atención, e incluso, cuando proceda, la solicitud de adopción de medidas provisionales al TJCE. Se propone también mejorar el diálogo con el Parlamento Europeo, el público y las partes interesadas y, en su caso, perfeccionar a tenor de este diálogo los planteamientos de la Comisión.

Esta estrategia de combinación de instrumentos debería ayudar a la Comisión a lograr una mayor eficiencia y especificidad en su labor de promoción de la aplicación y el cumplimiento, a responder mejor a los ciudadanos y las partes interesadas y a superar mejor los desafíos que se plantean en los Estados miembros que se han incorporado recientemente y en los países candidatos. La eficacia de la estrategia será objeto de examen y, si es necesario, la Comisión propondrá otras medidas para asegurar una mejor aplicación de la legislación ambiental comunitaria.

ABREVIATURAS Y EXPLICACIONES

TJCE = Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

UE = Unión Europea

EU-12 = los Estados miembros que se incorporaron a la Unión Europea en el período 2004-2007

Acervo = conjunto de toda la legislación aplicable