



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.9.2005  
COM(2005) 446 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica**

{SEC(2005) 1132}

{SEC(2005) 1133}

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

## Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica

(Texto pertinente a efectos del EEE)

### 1. INTRODUCCIÓN

La contaminación atmosférica es perjudicial para la salud humana y el medio ambiente. La necesidad de purificar la atmósfera se reconoció hace ya varias décadas, motivo por el se han adoptado medidas al respecto a escala tanto nacional como comunitaria y se ha participado activamente en los convenios internacionales correspondientes<sup>1</sup>. La intervención de la EU se ha centrado en el establecimiento de normas mínimas de calidad para el aire ambiente y en la búsqueda de soluciones a los problemas de la lluvia ácida y el ozono troposférico. Se ha conseguido reducir las emisiones contaminantes procedentes de las grandes instalaciones de combustión y las fuentes móviles; se ha mejorado la calidad de los carburantes, y los requisitos de protección del medio ambiente se han integrado en los sectores del transporte y la energía.

A pesar de las considerables mejoras logradas, la contaminación atmosférica sigue teniendo graves repercusiones. En esa situación, el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (*6º EAP*) reclamó la elaboración de una estrategia temática sobre contaminación atmosférica con el objetivo de “*alcanzar niveles de calidad del aire que no den lugar a riesgos inaceptables para la salud de las personas y el medio ambiente*”<sup>2</sup>. Tras su Comunicación sobre el programa Aire puro para Europa (*CAFE*)<sup>3</sup>, la Comisión ha examinado si la legislación vigente basta para conseguir los objetivos del 6º EAP en 2020. Los resultados de ese análisis, que examina las emisiones futuras y sus repercusiones en la salud y el medio ambiente y se basa en la mejor información científica y sanitaria disponible, muestran que, incluso con una aplicación eficaz de la actual legislación, seguirán produciéndose importantes repercusiones negativas.

De tal modo, la presente estrategia temática sobre la contaminación atmosférica (en lo sucesivo, la *Estrategia*) fija una serie de objetivos provisionales relativos a la contaminación atmosférica en la UE y propone las medidas apropiadas para su consecución. Asimismo, recomienda la actualización de la legislación vigente, la mejor regulación de los contaminantes más graves y la adopción de nuevas medidas dirigidas a integrar las cuestiones medioambientales en los demás programas y políticas.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (*CLRTAP*).

<sup>2</sup> Decisión 1600/2002/CE, DO L 242 de 10.9.2002, p.1.

<sup>3</sup> COM(2001) 245.

## 2. EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

La contaminación atmosférica es un problema tanto local como transfronterizo provocado por la emisión de determinados contaminantes que, bien por sí solos, bien por reacción química, provocan efectos perjudiciales para el medio ambiente y la salud.

En relación con la salud, el ozono troposférico y las partículas (“polvo fino”) son los contaminantes más preocupantes, la exposición a los cuales puede acarrear consecuencias que van desde leves efectos en el sistema respiratorio a mortalidad prematura (véase el anexo 2). El ozono no se emite directamente, sino que se forma a partir de la reacción de los compuestos orgánicos volátiles (COV) y los óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) en presencia de luz solar. Las partículas pueden emitirse directamente a la atmósfera (las llamadas partículas primarias) o formarse en ellas como “partículas secundarias” a partir de gases como el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), los óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) y el amoníaco (NH<sub>3</sub>).

Los ecosistemas resultan asimismo dañados por: 1) los depósitos de sustancias acidificantes como los óxidos de nitrógeno, el dióxido de azufre y el amoníaco, que provocan la desaparición de la flora y la fauna; 2) el exceso de nutrientes de nitrógeno en forma de amoníaco y óxidos de nitrógeno, que pueden perturbar a las comunidades vegetales y filtrarse a las aguas dulces, lo que provoca en ambos casos una pérdida de biodiversidad (llamada “eutrofización”), y 3) el ozono troposférico, que ocasiona daños físicos a los cultivos agrícolas, los bosques y las plantas, además de frenar su crecimiento. La contaminación atmosférica también deteriora los materiales con la consiguiente degradación de edificios y monumentos.

Se han realizado ya considerables progresos en la reducción de los principales contaminantes atmosféricos. El gráfico 1 muestra las reducciones conseguidas desde 1990, gracias a las políticas actuales, en las emisiones de óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre, compuestos orgánicos volátiles y amoníaco.

Esas reducciones han tenido repercusiones positivas, aunque dos terceras partes de los lagos y cursos de agua incluidos en los programas de seguimiento escandinavos siguen amenazados por los depósitos ácidos, y un 55% del conjunto de ecosistemas de la UE sufre los efectos de la eutrofización. Incluso con la plena aplicación de las normas existentes, en 2020 seguirán existiendo problemas ambientales y sanitarios si no se adoptan nuevas medidas. Si bien es verdad que, en comparación con la situación de partida de 2000, se registrará una reducción del 44% de la superficie de ecosistemas con depósitos ácidos excesivos, los datos de que se dispone actualmente apuntan a una reducción de únicamente el 14% de la superficie afectada por la eutrofización debido a las modestas reducciones de las emisiones de amoníaco. No obstante, esas proyecciones no incluyen las reducciones potenciales de las emisiones de amoníaco consiguientes a la reforma de la política agrícola común<sup>4</sup> y otras

---

<sup>4</sup> Las estimaciones preliminares del efecto de la reforma de la PAC de 2003 debido exclusivamente a la reducción prevista del número de cabezas de ganado señalan una reducción situada entre el 5% y el 6% de las emisiones de amoníaco, en comparación con las cifras de referencia de 2000. Esas estimaciones no tienen en cuenta las repercusiones positivas de la disminución esperada del uso de abonos minerales nitrogenados.

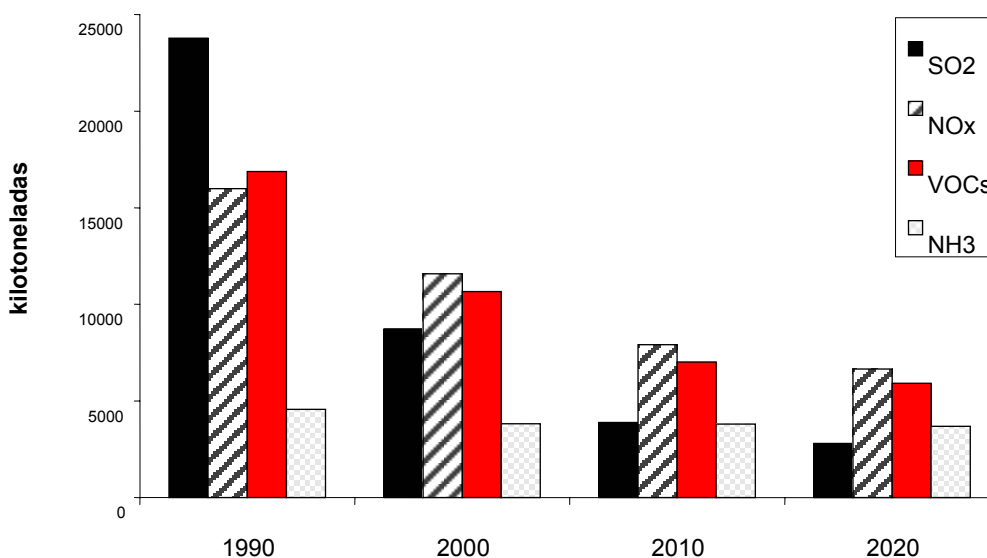
medidas recientes. La superficie forestal afectada por niveles excesivos de ozono sólo se reducirá en un 14%.

Por lo que respecta a las repercusiones en la salud, la presencia de PM<sub>2,5</sub> en la atmósfera ocasiona actualmente en la UE una reducción de la esperanza de vida estadística de más de 8 meses, lo que equivale a una pérdida anual de 3,6 millones de años de vida. El gráfico 2 muestra que, incluso con una aplicación eficaz de las políticas actuales, esa pérdida de esperanza de vida sólo podrá limitarse a 5,5 meses (lo que equivale a una pérdida de 2,5 millones de años de vida o 272 000 muertes prematuras). Se calcula que en 2020 se registrarán 21 000 casos de mortalidad prematura asociada con el ozono. Tal situación tiene graves consecuencias para la calidad de vida, y resultan especialmente vulnerables los niños, los ancianos y las personas que padecen asma y enfermedades cardiovasculares. En términos monetarios, se estima que los perjuicios para la salud humana representarán en 2020 una cifra comprendida entre 189 000 y 609 000 millones de euros anuales. Ante estas cifras, la no adopción de nuevas medidas no constituye una opción viable.

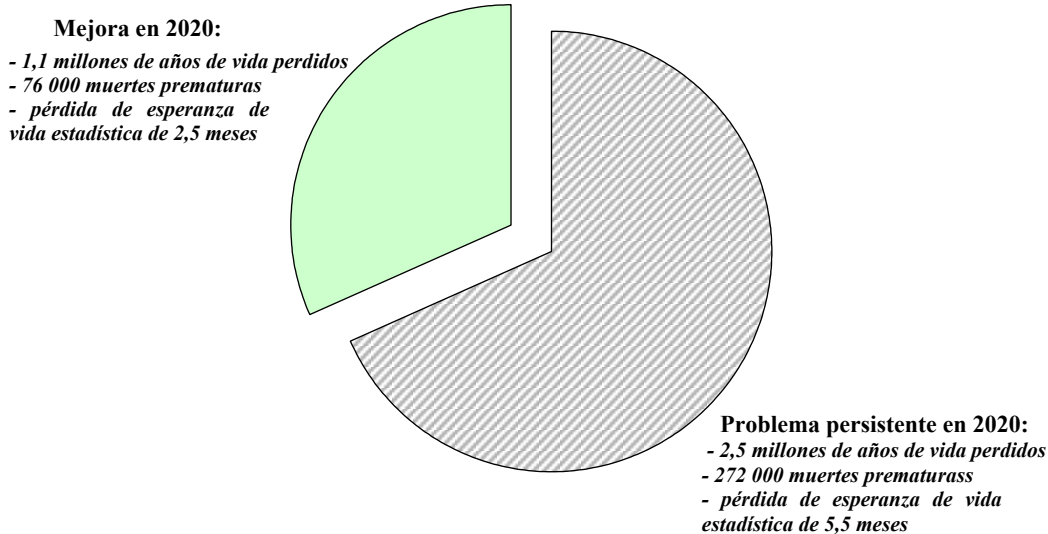
### 3. OBJETIVOS DE LA “ESTRATEGIA”

La consecución de los objetivos del 6º Programa de Acción, a saber, “*alcanzar niveles de calidad del aire que no den lugar a riesgos inaceptables para la salud de las personas y el medio ambiente*” requiere, para el medio ambiente, que no se rebasen las cargas y los niveles críticos. Por lo que respecta a la salud humana, la situación es más compleja, ya que se ignora cuál es el nivel seguro de exposición a determinados contaminantes como las partículas y el ozono troposférico. No obstante, se dispone de abundante información sanitaria que indica que las medidas adoptadas para reducir estos contaminantes tendrán efectos beneficiosos para la población de la UE.

**Gráfico 1. Emisiones terrestres de contaminantes regulados por la Directiva sobre techos nacionales de emisión en la UE-25**



**Gráfico 2. Efectos de las partículas en la mortalidad en 2000 y 2020 (políticas actuales)**



Con vistas a la consecución de estos objetivos estratégicos, la evaluación de impacto<sup>5</sup> analiza diversas hipótesis que van desde la no adopción de nuevas medidas a la aplicación de todas las medidas técnicamente viables. Incluso si -con independencia de los costes- se aplicasen todas esas medidas técnicas, seguiría resultando imposible alcanzar los ambiciosos objetivos del 6º Programa de Acción. Por consiguiente, ha de adoptarse una decisión política acerca del nivel de protección de la salud y el medio ambiente que puede conseguirse de aquí a 2020, teniendo en cuenta los costes y beneficios asociados. Se han realizado exhaustivos análisis para determinar los costes y los beneficios de los distintos niveles de “ambición” con vistas a encontrar el nivel más eficaz en relación con su coste que se ajuste a las estrategias de Lisboa y de desarrollo sostenible de la Comunidad. El análisis y las distintas hipótesis de describen detalladamente en la evaluación de impacto adjunta a la presente Comunicación.

La estrategia escogida fija una serie de metas en relación con la salud y el medio ambiente (anexo 3), así como unos objetivos de reducción de las emisiones de los principales contaminantes, que se irán alcanzando por etapas. El establecimiento de estos objetivos que deben conseguirse en 2020 permitirá proteger a los ciudadanos de la UE de la exposición a las partículas y el ozono en la atmósfera y a los ecosistemas europeos de la lluvia ácida, el exceso de nutrientes de nitrógeno y el ozono. De tal forma, la concentración de PM<sub>2,5</sub> se reduciría en un 75% y el ozono troposférico en un 60% en relación con lo que resulta técnicamente viable para 2020. Además, la amenaza que plantean para el entorno natural tanto la acidificación como la eutrofización se reducirá en un 55% en relación con lo que es técnicamente posible.

<sup>5</sup> SEC(2005) 1133.

Para alcanzar esos objetivos, las emisiones de SO<sub>2</sub> deberán reducirse en un 82%, las de NO<sub>x</sub> en un 60%, las de COV en un 51%, las de amoníaco en un 27% y las de PM<sub>2,5</sub> primarias en un 59% en relación con las emisiones de 2000. Gran parte de estas reducciones de las emisiones se conseguirá mediante las medidas ya adoptadas y aplicadas en los Estados miembros. Se estima que, en relación con la situación de 2000, esas reducciones evitarán la pérdida de 1,71 millones de años de vida ocasionada por la exposición a las partículas e impedirán que se produzcan 2 200 casos de mortalidad aguda provocada por el ozono. Tales medidas reducirán además considerablemente los daños ocasionados por la lluvia ácida en los bosques, lagos y cursos de agua y protegerán mejor a los ecosistemas europeos de las aportaciones atmosféricas de nutrientes de nitrógeno.

Parte de la estrategia consistirá en la revisión de la actual legislación en materia de calidad del aire ambiente, en dos sentidos:

- (a) simplificación de las disposiciones existentes y fundición de cinco instrumentos legales en una única Directiva;
- (b) introducción de nuevas normas de calidad del aire en lo que respecta a las partículas finas (PM<sub>2,5</sub>) en la atmósfera.

Asimismo, se revisará la Directiva sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos<sup>6</sup>, para asegurar una reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre, compuestos orgánicos volátiles amoníaco y partículas primarias coherentes con los objetivos intermedios propuestos para 2020.

Se calcula que el nivel de ambición escogido para la presente Estrategia generará al menos 42 000 millones de euros anuales en términos de beneficios sanitarios entre los que incluirán menos muertes prematuras, menos enfermedades, menos ingresos hospitalarios, una mayor productividad laboral, etc. Aunque no existe ningún método estándar para monetizar los daños sufridos por los ecosistemas, los beneficios medioambientales de la reducción de la contaminación atmosférica también serán considerables debido a la existencia de menos riesgos y a la disminución de la superficie de los ecosistemas que podrá resultar dañada por la acidificación, la eutrofización y el ozono. Los ecosistemas ya afectados se recuperarán con mayor rapidez. Además, se reducirá el deterioro de los edificios y los materiales. Del mismo modo, el valor de los daños ocasionados a los cultivos agrícolas se reducirá en unos trescientos millones de euros anuales.

Se calcula que la consecución de esos objetivos costará aproximadamente 7 100 000 euros anuales (lo que representa un 0,05% del PIB de la UE de los 25). No se espera ningún cambio neto en el empleo. La pérdida de producción por causa de enfermedad se reducirá y los grupos de población de bajos ingresos generalmente expuestos a los mayores niveles de contaminación atmosférica serán los mayores beneficiarios.

---

<sup>6</sup> Directiva 2001/81/CE, DO L 309 de 27.11.2001, p. 22.

Las normas medioambientales pueden servir de catalizador para el crecimiento y la innovación económicos. La UE puede obtener ventajas competitivas y explotar las nuevas posibilidades si centra la investigación y el desarrollo en tecnologías eficaces y menos contaminantes que otros países deberán adoptar tarde o temprano. Los países desarrollados, como los Estados Unidos y Japón, disponen ya de políticas semejantes en materia de contaminación atmosférica, como la Norma interestatal sobre aire limpio (Clean Air Interstate Rule), en los Estados Unidos. Está por otra parte claro que los países en desarrollo como China y Corea, cada vez más preocupados por la contaminación atmosférica, están adoptando medidas de limitación de las emisiones y buscando su fuente de inspiración política y técnica en Europa.

#### **4. INTERVENCIONES Y MEDIOS**

Para alcanzar estos objetivos estratégicos, se simplificará la legislación vigente en materia de calidad del aire y se revisarán las demás disposiciones pertinentes. Además, se adoptarán iniciativas adicionales para los nuevos vehículos y, previa ejecución de minuciosas evaluaciones de impacto, podrán estudiarse nuevas medidas para las emisiones procedentes de las pequeñas instalaciones de combustión, los barcos y las aeronaves. Formarán parte de la combinación de políticas propuesta los Fondos Estructurales de la Comunidad, la cooperación internacional, la mejora de la aplicación de las disposiciones vigentes y la selección de los instrumentos apropiados.

##### **4.1. Mejor funcionamiento de la legislación medioambiental**

La presente Estrategia parte de la base de que la normativa actual se aplica con eficacia. Con ese mismo fin de eficacia, y con el de conseguir una mejor técnica legislativa, La Comisión se propone simplificar la legislación vigente sobre calidad del aire para reducir la carga administrativa que pesa sobre los Estados miembros y para permitirles superar las dificultades experimentadas a la hora de cumplir las normas vigentes. La Comisión se esforzará asimismo por aumentar la coherencia de las evaluaciones de la calidad del aire, divulgar las mejores prácticas y extraer las enseñanzas oportunas de su diálogo constructivo con los Estados miembros.

###### *4.1.1. Simplificación de la legislación sobre calidad del aire*

Se adjunta a la presente Estrategia una propuesta legislativa que combina la Directiva marco<sup>7</sup>, la primera<sup>8</sup>, segunda<sup>9</sup> y tercera<sup>10</sup> Directivas de desarrollo y la Decisión sobre intercambio de información<sup>11</sup>. La cuarta Directiva de desarrollo<sup>12</sup>, recientemente adoptada, se integrará posteriormente mediante un procedimiento de “codificación” simplificado. La propuesta aclara y simplifica, deroga las disposiciones obsoletas,

---

<sup>7</sup> Directiva 96/62/CE, DO L 296 de 21.11.1996, p. 55.

<sup>8</sup> Directiva 1999/30/CE, DO L 163 de 29.6.1999, p. 41.

<sup>9</sup> Directiva 2000/69/CE, DO L 313 de 13.12.2000, p. 12.

<sup>10</sup> Directiva 2002/3/CE, DO L 67 de 9.3.2002, p. 14.

<sup>11</sup> Decisión 97/101/CE, DO L 35 de 5.2.1997, p. 14.

<sup>12</sup> Directiva 2004/107/CE, DO L 23 de 26.1.2005, p. 3.

moderniza los requisitos en materia de presentación de informes e introduce nuevas disposiciones sobre las partículas finas.

#### *Refuerzo de la aplicación*

En virtud de la Directiva marco y las Directivas de desarrollo, los valores límite para la calidad del aire se aplican en la totalidad del territorio de los Estados miembros. La experiencia ha demostrado, no obstante, que existen zonas aquejadas por problemas agudos y excepcionales. Por lo tanto, como parte de la nueva propuesta y siempre que los Estados miembros consigan demostrar que han tomado todas las medidas a su alcance para aplicar la legislación, se les permitirá solicitar una prórroga del plazo de cumplimiento en las zonas afectadas si reúnen una serie de criterios estrictos y disponen de planes dirigidos a la progresiva puesta en práctica de la normativa.

#### *Modernización del seguimiento y la presentación de informes*

Los Estados miembros controlan la calidad del aire en unos 3 000 puntos y remiten rutinariamente la información obtenida mediante esos controles a los ciudadanos y a la Comisión. Ésta propone, en colaboración con la Agencia Europea del Medio Ambiente, pasar a un sistema electrónico de presentación de la información basado en un sistema de información compartida que utilice la infraestructura de información espacial INSPIRE<sup>13</sup>. Este mecanismo reducirá los trámites burocráticos y el número de informes de cumplimiento, simplificará los flujos de información y aumentará el acceso público a la información.

#### *Control de la exposición humana a las PM<sub>2,5</sub> en el aire ambiente*

Está demostrado que las partículas finas (PM<sub>2,5</sub>) son más peligrosas que las de mayor tamaño, aunque no deben subestimarse los riesgos que presenta la fracción gruesa (partículas de diámetro comprendido entre 2,5 y 10 µm). Por lo tanto, además de mantener los controles de PM<sub>10</sub> existentes, es preciso limitar los riesgos elevados e indebidos que supone la exposición a las PM<sub>2,5</sub>, reduciendo la exposición general a estas partículas de los ciudadanos de todas las zonas. Se propone un tope de 25 µg/m<sup>3</sup> que, con toda probabilidad, sólo impondrá cargas adicionales en las zonas más contaminadas de la UE. El nivel escogido para ese tope tiene en cuenta las incertidumbres que persisten en nuestro conocimiento actual de los riesgos de las PM<sub>2,5</sub>. Se propone asimismo que los Estados miembros lleven a cabo controles más exhaustivos de los niveles de PM<sub>2,5</sub> en el ambiente de las zonas urbanas como primer paso para reducir las concentraciones medias urbanas en todo su territorio. Se propone para todos los Estados miembros un objetivo provisional uniforme de reducción del 20% que deberá alcanzarse entre 2010 y 2020. Está previsto revisar ese objetivo cuando se disponga de más información procedente de los controles de la calidad del aire. La revisión tendrá por objeto, esencialmente, la introducción de objetivos diferenciados para los distintos Estados miembros en función de su situación de contaminación atmosférica y la posibilidad de que esos objetivos pasen a ser jurídicamente vinculantes.

---

<sup>13</sup> COM(2004) 516 de 23.7.2004.

#### 4.1.2. *Revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisiones*

La Comisión revisará la Directiva sobre techos nacionales de emisiones en 2006 y propondrá nuevos límites de emisiones que se basarán en la hipótesis expuesta en la presente Estrategia. La propuesta será objeto de una evaluación de impacto detallada y respetará la necesidad de aplicar un enfoque integrado a la gestión del nitrógeno (véase la sección 4.2.3). Además, se estudiará la posibilidad de simplificar la aplicación, las disposiciones sobre presentación de informes y los objetivos relativos a las partículas primarias. Para las instalaciones de combustión superiores a 50 MW<sub>th</sub>, no se contemplan más cambios que los introducidos por las actuales Directivas sobre instalaciones de combustión<sup>14</sup> y prevención y control integrados de la contaminación<sup>15</sup>. No obstante, se examinarán las distintas posibilidades de simplificar la legislación sobre emisiones industriales vigente.

#### 4.1.3. *Coherencia con otras políticas medioambientales*

La Estrategia es coherente con las políticas relativas al cambio climático y contribuirá al cumplimiento de los compromisos destinados a frenar la pérdida de biodiversidad y favorecer su recuperación a largo plazo. Las medidas recogidas en la presente Estrategia permitirán asimismo avanzar hacia la consecución de los objetivos de la estrategia comunitaria sobre el mercurio<sup>16</sup> -dado que reducirán las emisiones de mercurio derivadas de la combustión- la Directiva marco sobre agua y la próxima estrategia temática sobre medio ambiente marino.

El seguimiento del suelo, la calidad del agua y la biodiversidad contribuirá a la evaluación de las políticas sobre contaminación atmosférica, pues todos esos medios sufren los efectos de la acidificación y los nutrientes de nitrógeno. Del mismo modo, el seguimiento de la calidad del aire y la presentación de informes al respecto reforzará el plan de acción de medio ambiente y salud.

### 4.2. **Integración de la mejora de la calidad del aire en otras políticas**

El cumplimiento de los objetivos fijados en esta Estrategia requerirá una serie de esfuerzos y compromisos por parte de otros sectores.

#### 4.2.1. *Energía*

El uso más eficiente de la energía y los recursos naturales puede contribuir a reducir las emisiones nocivas. La UE se ha fijado la meta indicativa de producir, en 2010, un 12% de la energía y un 21% de la electricidad a partir de fuentes de energía renovables. Asimismo, ha fijado objetivos mínimos para la cuota de biocarburantes y ha propuesto medidas de seguridad en el campo de la energía nuclear. Se han adoptado diversas medidas para reducir la demanda de energía, entre las que se incluyen el etiquetado de la energía, la eficiencia energética de los edificios, una Directiva sobre cogeneración y una Directiva relacionada con los requisitos de

---

<sup>14</sup> Directiva 2001/80/CE, DO L 309 de 27.11.2001, p.1. Se ha elaborado asimismo un informe en virtud del artículo 7, apartado 4, de esta Directiva: [http://europa.eu.int/comm/environment/air/future\\_stationary.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/air/future_stationary.htm).

<sup>15</sup> Directive 96/61/CE, DO L 257 de 10.10.1996, p. 26.

<sup>16</sup> COM(2005) 20.

diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía. El Libro Verde sobre la eficiencia energética explora asimismo las vías de progresar más en este ámbito<sup>17</sup>.

#### 4.2.1.1. Instalaciones de combustión más pequeñas

Esta fuente de emisiones de creciente importancia no se halla regulada a escala comunitaria. La Comisión examinará la necesidad de ampliar la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación para incluir las fuentes inferiores a 50 MW<sub>th</sub>. Asimismo, se pondrán a punto normas técnicas armonizadas los aparatos de combustión domésticos y sus combustibles. Si resulta viable, los edificios residenciales y comerciales más pequeños podrían incluirse en una Directiva más amplia sobre eficiencia energética<sup>18</sup>.

#### 4.2.1.2. Emisiones de COV en las gasolineras

Habida cuenta del papel de los compuestos orgánicos volátiles en la formación del ozono troposférico, la Comisión examinará las posibilidades de reducir todavía más las emisiones de COV en las gasolineras.

#### 4.2.2. *Transporte*

En cumplimiento de los compromisos recogidos en el Libro Blanco sobre la política común de transporte<sup>19</sup>, la Comisión fomentará con mayor ahínco el paso a modos de transporte menos contaminantes, combustibles alternativos, formas de reducir la congestión y la internalización de los factores externos en los costes del transporte. Por lo que respecta a la tarificación de las infraestructuras, la Comisión ha presentado ya ciertas propuestas relativas al uso de la infraestructura vial por parte de los vehículos pesados (Euroviñeta); en su momento se examinará la posibilidad de establecer un marco común para todos los modos de transporte. A continuación se exponen otras medidas posibles, las cuales podrán complementarse con nuevas intervenciones en 2005, momento de la revisión del Libro Blanco.

##### 4.2.2.1. Transporte terrestre

Se han adoptado iniciativas para revitalizar e integrar los sistemas ferroviarios europeos. Esas iniciativas están apoyadas por las directrices sobre las redes transeuropeas de transporte aprobadas en 2004, que otorgarán prioridad a los modos de transporte más ecológicos, entre los que se incluye el ferrocarril. Además, se fomentará el transporte intermodal de carga a través del programa “Marco Polo” y se aumentará la eficacia del transporte mediante el programa europeo de radionavegación por satélite GALILEO.

En 2005 se adoptará una nueva propuesta para la reducción de las emisiones de los vehículos de pasajeros y camionetas nuevos (Euro 5). La Comisión presentará asimismo una propuesta para limitar en mayor medida las emisiones de los vehículos pesados. A más largo plazo, la Comisión investigará la viabilidad la posibilidad de

---

<sup>17</sup> COM(2005) 265.

<sup>18</sup> Directiva 2002/91/CE, DO L 1 de 4.1.2003, p. 65.

<sup>19</sup> COM(2001) 370 de 12.9.2001.

mejorar el procedimiento de homologación de forma que las emisiones registradas en los ciclos de ensayo reflejen más las condiciones reales de conducción.

Asimismo, la Comisión estudiará otras medidas como las siguientes:

- directrices prácticas para la diferenciación de las tarifas en función de los daños ocasionados por la contaminación atmosférica y de las repercusiones sufridas por las zonas medioambientalmente más vulnerables;
- obligaciones y recomendaciones destinadas a las autoridades públicas para que apliquen, en el contexto de la contratación pública, cuotas mínimas anuales de vehículos menos contaminantes y con mayor eficiencia energética;
- establecimiento de un marco común para la designación de zonas de bajas emisiones.

Los vehículos de carretera más antiguos ocasionan niveles desproporcionados de contaminación. Por ese motivo, al elaborar sus planes de cumplimiento de los objetivos de calidad del aire, los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de aplicar programas de conformidad y desguace.

En su estrategia temática sobre el medio ambiente urbano, la Comisión está estudiando cómo ayudar a los Estados miembros y a las autoridades locales a elaborar y aplicar planes sostenibles de transporte urbano que combinen mejoras del transporte público con medidas de gestión de la demanda, a fin de asegurar la adecuada contribución de las actividades de transporte a la consecución de los objetivos de calidad del aire, ruido y cambio climático.

#### 4.2.2.2. Aviación

Las medidas con sinergias potenciales entre el cambio climático y la calidad del aire se debatirán en una próxima comunicación sobre el uso de instrumentos económicos para reducir las repercusiones de las aeronaves en el cambio climático.

#### 4.2.2.3. Navegación

Las emisiones contaminantes de SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> procedentes de los buques son fuente de grave preocupación, ya que, según se calcula, en 2020 superarán en la UE a las del conjunto de fuentes de origen terrestre. Esas emisiones se hallan reguladas por el Anexo VI del Convenio sobre contaminación marítima de la OMI, y todos los Estados miembros que aún no hayan ratificado ese anexo deberán hacerlo con la mayor brevedad.

La Comisión ha elaborado una estrategia comunitaria acerca de las emisiones atmosféricas procedentes de los buques y una Directiva sobre el azufre en el combustible marino<sup>20</sup>. No obstante, es preciso intervenir con mayor resolución, y la Comisión se propone:

---

<sup>20</sup> COM(2002) 595.

- Presentar al Consejo una recomendación de Decisión por la que se autorice a la Comisión para negociar, en el marco de la OMI, el refuerzo de las actuales normas sobre emisiones a la atmósfera; la Comisión se propone considerar una propuesta sobre normas más estrictas en materia de NOx antes de que finalice 2006 si, a esa fecha, la OMI no ha presentado ninguna propuesta en ese sentido.
- Fomentar el uso de las conexiones eléctricas de tierra por parte de los buques que se hallen en puerto (preferentemente a partir de fuentes de energía renovables), para lo que se desarrollarán las directrices oportunas y se considerará la posibilidad de aplicar exenciones de los impuestos energéticos.
- Asegurar la efectiva aplicación del criterio de bajas emisiones para los programas de financiación comunitaria, incluidos Marco Polo y Autopistas del mar.

#### 4.2.3. *Agricultura*

La ganadería vacuna, porcina y avícola y el uso de abonos minerales constituyen las principales fuentes de emisiones de amoníaco. La reciente reforma de la política agrícola común debería traer consigo una reducción de las emisiones de amoníaco de origen agrícola por los motivos siguientes: 1) la supresión del vínculo entre la ayuda económica y la obligación de mantener un determinado número de cabezas de ganado; 2) la eliminación de los incentivos para la intensificación, que producirá una reducción del empleo de abonos minerales, y 3) la introducción de un régimen de ecocondicionalidad obligatorio que exigirá el cumplimiento de las directivas medioambientales para la plena concesión de los pagos directos. Se esperan otras mejoras derivadas de la efectiva aplicación de ciertas Directivas medioambientales, como la Directiva sobre nitratos, la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación, la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental y la Directiva marco sobre agua.

No obstante, esas mejoras podrían resultar insuficientes para alcanzar los objetivos de la Estrategia. Dado que el nitrógeno es un factor clave de numerosos problemas ambientales, la Comisión aplicará un régimen coherente e integrado de gestión del nitrógeno<sup>21</sup>, que otorgará prioridad a las medidas y políticas de reducción del uso “excesivo” de nitrógeno en la agricultura y simultáneamente abordará los problemas de los nitratos en el agua y las emisiones de amoníaco y óxido de nitrógeno a la atmósfera. Esas políticas podrían regular 1) el contenido de nitrógeno de los piensos animales; 2) el uso excesivo de abonos a base de nitrógeno; y 3) el fomento de una mayor investigación sobre el ciclo del nitrógeno y sus implicaciones medioambientales.

Con el fin de respetar los límites de emisiones de amoníaco existentes y los que se impongan con ocasión de la revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos, los Estados miembros deberán preparar planes y programas en los que demostrarán cómo sujetarse a esos nuevos límites. La consecución de los objetivos de reducción podrá exigir el desarrollo de planes de acción nacionales que incluyan obligaciones aplicables en las

---

<sup>21</sup> Acorde con la Declaración de la Tercera Conferencia Internacional del Nitrógeno, Nanjing, China, octubre de 2004.

explotaciones y permitan la introducción gradual de las reducciones de las emisiones a lo largo de un periodo de unos diez años, tras la adopción de la Directiva revisada sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

El Reglamento sobre Desarrollo Rural vigente y las propuestas de desarrollo rural de la Comisión para el periodo 2007-2013 incluyen diversas posibilidades de reducción de las emisiones de amoníaco procedentes de fuentes agrícolas. Entre ellas se encuentran las medidas de modernización de las explotaciones, de cumplimiento de las normas y agroambientales. La Comisión solicita encarecidamente a los Estados miembros que hagan pleno uso de estas medidas. De hecho, los Estados miembros pueden elaborar planes agroambientales que contengan exigencias superiores a las obligaciones legales sobre medio ambiente y los requisitos mínimos en cuanto al uso de abonos recogidos en los programas de desarrollo rural. Esas medidas pueden contribuir al mejor cumplimiento del código de buenas prácticas agrarias del CLRTAP<sup>22</sup>.

#### 4.2.4. Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales cofinancian numerosas medidas en los Estados miembros y regiones que contribuyen a una mejor calidad de la atmósfera. La propuesta de la Comisión de reforma de la política de cohesión para el periodo 2007-2013<sup>23</sup> incluye propuestas que contribuirán a alcanzar los objetivos de la presente Estrategia, por ejemplo, la ayuda a los sistemas de transporte sostenibles y a las fuentes de energía más limpias o la rehabilitación y reutilización de los terrenos abandonados. La protección del medio ambiente se halla incluida en los tres objetivos propuestos: convergencia, competitividad y empleo y cooperación territorial. En relación con el primero, destinado a las regiones y los países menos favorecidos, la calidad del aire se menciona en la propuesta de Reglamento sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>24</sup>. La plena explotación de las innovaciones y tecnologías ecológicas y la introducción de sistemas de gestión ambiental en las PYME constituyen asimismo prioridades de la futura política de cohesión.

#### 4.2.5. Dimensión internacional

Teniendo en cuenta el aumento de la contribución regional y mundial a la contaminación atmosférica europea, la Comunidad debe esforzarse por conseguir un consenso internacional sobre la importancia de la contaminación hemisférica. La Comisión, con la ayuda de los Estados miembros, liderará junto con los EE.UU. un nuevo grupo especial sobre contaminación hemisférica en el seno del CLRTAP. Además, la Comisión está intensificando su cooperación en materia de contaminación atmosférica con la China. La UE seguirá prestando su apoyo a las actividades científicas y de seguimiento del Convenio.

---

<sup>22</sup> Anexo IX del Protocolo de Gotemburgo del CLRTAP.

<sup>23</sup> COM(2004) 492.

<sup>24</sup> COM(2004) 495, artículo 4.

## **5. PRÓXIMAS MEDIDAS**

### **5.1. Evaluación, revisión e investigación**

La presente Estrategia será objeto de revisión en 2010, y los resultados obtenidos se integrarán en la evaluación final del 6º EAP. Proseguirá la evaluación continua de las políticas gracias a los indicadores existentes y la información notificada. El trabajo de evaluación se intensificará ante la perspectiva de la revisión.

El análisis en que se sustenta la presente Estrategia se basa en la investigación comunitaria sobre contaminación atmosférica -incluida la relativa a las repercusiones sanitarias de las partículas-, llevada a cabo bajo los distintos Programas Marco de IDT<sup>25</sup>. La Estrategia se inspira asimismo en los modelos y herramientas económico-ambientales desarrollados mediante los fondos de IDT comunitarios<sup>26</sup>.

Será preciso aumentar en los próximos años la investigación sobre fuentes de emisiones, química atmosférica y dispersión de contaminantes, así como sobre los efectos sanitarios de la contaminación atmosférica, lo que incluirá la realización de estudios epidemiológicos europeos a largo plazo. Será asimismo necesario mejorar la evaluación monetaria de las repercusiones en los ecosistemas y el análisis de costes y beneficios de las medidas actualmente en práctica. Todo ello requerirá fondos de IDT de la UE, trabajo del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea y apoyo por parte de los Estados miembros.

### **5.2. Actividad consultiva**

Durante el periodo de vigencia del programa CAFE se celebraron más de cien reuniones de interesados y se llevo a cabo una consulta pública de dos meses sobre la Estrategia a través de una página web. De las 11 578 respuestas recibidas, más de 10 000 procedían de particulares. Los autores de las respuestas indicaron la clara necesidad de una mejor información pública, expresaron su deseo de recibir una mayor protección respecto de la contaminación atmosférica y se manifestaron dispuestos a pagar por una reducción de los riesgos como sucede en el caso del agua potable.

El Grupo director CAFE seguirá constituyendo el principal foro para la futura consulta de los interesados, pero la estructura actual de los grupos consultivos sobre contaminación atmosférica deberá modificarse en un plazo determinado. Además, en mayo de 2005 se creó un grupo de trabajo encargado de colaborar en las actividades técnicas vinculadas con la revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos. Es probable que se recurra con mayor asiduidad al Comité regulador sobre contaminación atmosférica en relación con las cuestiones de aplicación, especialmente el seguimiento y la presentación de informes.

---

<sup>25</sup> Plataforma CLEAR (<http://www.nilu.no/clear/>); Red temática INTEGAIRE (<http://www.integaire.org/>).  
<sup>26</sup> Valoración sanitaria de los proyectos ExternE y NewExt; análisis macroeconómico realizado con el modelo de equilibrio general GEM-E3.

## **6. CONCLUSIÓN**

La contaminación atmosférica sigue mermando la salud y la calidad de vida de los ciudadanos de la UE y dañando el entorno natural. La magnitud de esos efectos es demasiado grande como para no abordar el problema; limitarse a aplicar la legislación vigente constituye una opción poco sensata. La presente Estrategia fija una perspectiva a largo plazo para la mejora de la calidad del aire en Europa.