

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ DE LAS REGIONES

64º PLENO CELEBRADO LOS DÍAS 26 Y 27 DE ABRIL DE 2006

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica» y sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa»

(2006/C 206/01)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Vista la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa (COM(2005) 447 final - 2005/0183 (COD)) y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica (COM(2005) 446 final);

Vista la decisión de la Comisión Europea, de 21 de septiembre de 2005, de consultarle sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 y en el primer párrafo del artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

Vista la decisión de la Presidencia, de 25 de julio de 2005, de encargar a la Comisión de Desarrollo Sostenible la elaboración de un dictamen sobre el asunto;

Visto su Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano, (COM(2004) 60 final - CDR 93/2004 fin) ⁽¹⁾;

Visto su Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión - El programa Aire puro para Europa: hacia una estrategia temática en pro de la calidad del aire (COM(2001) 245 final - CDR 203/2001 fin) ⁽²⁾;

Visto el proyecto de dictamen (CDR 45/2006 rev. 1) aprobado por la Comisión de Desarrollo Sostenible el 27 de febrero de 2006 (ponente: Sr. Jahn, Alcalde de Hohenlohe (DE/PPE));

Considerando que:

- 1) la contaminación atmosférica está presente sobre todo en las aglomeraciones urbanas y, por consiguiente, las ciudades deben tener gran interés en adoptar una posición sobre la Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica presentada por la Comisión;
- 2) lo mismo vale para la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa, y en particular sobre todo porque en dicho documento se propone una revisión de las normas de medición y evaluación de las partículas finas;

⁽¹⁾ DO C 43 de 18.2.2005, p. 35.

⁽²⁾ DO C 107 de 3.5.2002, p. 78.

- 3) en razón de su experiencia, las ciudades pueden contribuir considerablemente a mejorar la viabilidad y, con ello, a garantizar el éxito de la política sobre contaminación atmosférica;

en su 64º Pleno de los días 26 y 27 de abril de 2006 (sesión del 26 de abril) ha aprobado el presente Dictamen.

1. Posición del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones

1.1 **coincide** con la Comisión en que, pese a los progresos alcanzados, a los que se hace referencia en la Estrategia temática, hay que seguir reduciendo la contaminación atmosférica causada por sustancias gaseosas o sólidas que son perjudiciales tanto para la salud como para el medio ambiente, y que –dado que la política sobre contaminación atmosférica tiene una dimensión tanto local como transfronteriza– este objetivo sólo podrá lograrse mediante esfuerzos combinados de todos los actores a escala local, regional, nacional y europea; **recuerda** que los entes locales persiguen el objetivo, para ellos prioritario, de la salud de sus ciudadanos mediante medidas urbanísticas (separación de superficies industriales y de vivienda, medidas de encauzamiento y descongestión del tráfico, creación de espacios abiertos y verdes en las zonas residenciales, consideración de las condiciones microclimáticas para una mejor aireación de las zonas residenciales);

1.2 **acoge con satisfacción** el documento de la Comisión «Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica», así como la Propuesta de Directiva publicada simultáneamente, porque permitirá un debate estratégico y una actualización de los objetivos, teniendo en cuenta los más recientes descubrimientos científicos;

1.3 **señala** que también son necesarias adaptaciones desde el punto de vista de las ciudades, sobre todo para mejorar la viabilidad de las medidas en pro de la calidad del aire en el nivel local;

1.4 **recuerda** que las ciudades deben establecer en su territorio un equilibrio entre las más diversas funciones y que de ahí se derivarán también necesariamente limitaciones para alcanzar determinados objetivos sectoriales;

1.5 **pide**, por consiguiente, **encarecidamente** que la legislación europea prevea la posibilidad de soluciones flexibles; **considera** que a la hora de adoptar medidas se debería dar a los entes regionales y locales la oportunidad de conceder prioridad a las zonas en las que muchas personas están expuestas (por ejemplo, barrios residenciales) a una concentración demasiado alta de contaminación atmosférica;

1.6 **señala** expresamente que también en el ámbito de la contaminación atmosférica es absolutamente necesario dar prioridad a evitar las emisiones y que, por tanto, la lucha contra las inmisiones nunca puede ser más que una solución de emergencia; **observa** al respecto que

- se deben armonizar entre sí los objetivos medioambientales fijados y los instrumentos disponibles para reducir las emisiones, con el fin de que exista una oportunidad realista

de poder cumplir dichos objetivos en la mayoría de las ciudades,

- al nivel europeo se deben adoptar suficientes medidas de acompañamiento encaminadas a facilitar la aplicación eficaz de las directivas europeas,

- se deben llevar a cabo las mejoras necesarias de las tecnologías de reducción e intensificación de las normas sobre emisiones para vehículos (por ejemplo, Euro VI para vehículos de transporte de mercancías) de tal manera que puedan cumplirse las normas de calidad del aire en las ciudades,

- la lucha contra las altas concentraciones de fondo urbano de partículas (PM₁₀), que contribuyen muy considerablemente a que no se respeten los valores límite de PM₁₀ en las zonas urbanas, exige que se adopten medidas a escala paneuropea, como, por ejemplo, la revisión inmediata de la Directiva sobre límites nacionales de emisiones.

2. Recomendaciones del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones

2.1 Por lo que respecta a la Estrategia temática

2.1.1 **considera** que la Estrategia temática es útil como documento de referencia para la elaboración de políticas en el ámbito de la contaminación atmosférica y pide que, con vistas a la realización de los objetivos y a la adopción de un planteamiento pragmático, las técnicas de modelización no se apliquen exclusivamente «basándose en los nuevos descubrimientos científicos» y «en la plena aplicación de las posibilidades tecnológicas», sino también basándose en suposiciones sobre la viabilidad en la práctica de las normas en un entorno urbano;

2.1.2 **pide**, por consiguiente, que los esfuerzos de la investigación en el marco del programa marco de investigación se centren en las posibilidades y limitaciones de una política activa sobre contaminación atmosférica en el contexto local y territorial (por ejemplo, mediante estudios de caso y estudios de viabilidad) y, por ello, **pide** a la Comisión que complete el documento con esta dimensión;

2.1.3 **lamenta** que hasta la fecha, a su juicio, la Comisión no haya contado en la medida suficiente con la participación de representantes de las asociaciones de los entes regionales y locales, no obstante su indudable condición de actores principales de la política sobre contaminación atmosférica, en la elaboración de la Estrategia temática, y **considera** absolutamente necesario prever su participación, entre otros, en el marco del diálogo estructurado de la Comisión con las asociaciones de los entes locales y regionales;

2.1.4 **considera** que, cuando menos, existe el riesgo de que la argumentación de la Estrategia temática se vea demasiado determinada por la orientación de la política sobre contaminación atmosférica hacia la lucha contra las inmisiones y, por consiguiente, **pide** a la Comisión que actualice la Estrategia temática para evitar un aumento de la contaminación y conceda prioridad a las políticas de prevención y no a las de eliminación de las inmisiones;

2.1.5 **toma nota** de que la inclusión de otras políticas especializadas –algo que en principio cabe valorar positivamente– se menciona en parte sólo como declaración de intenciones y, por consiguiente, **pide** también en este ámbito más explicaciones y compromisos;

2.1.6 **considera necesario**, por las razones señaladas, que se actualice la Estrategia temática, sobre todo para completarla y ampliarla por lo que respecta a los aspectos siguientes:

- elaboración de una política europea ambiciosa centrada en la fuente de la contaminación causada por la industria, la energía, el tráfico y el transporte;
- establecimiento de un calendario para la realización de dicha política;
- inclusión de otros ámbitos políticos en la lucha contra la contaminación atmosférica;
- completar y ampliar la investigación con los resultados prácticos de la política llevada a cabo.

Pide también que la Estrategia temática se revise desde el punto de vista de la ayuda financiera que debería otorgarse a los entes territoriales, que son determinantes para la aplicación de la política de prevención y lucha contra la contaminación atmosférica;

2.1.7 **recomienda** a la Comisión y a los Estados miembros que adopten una política más activa para promover la calefacción urbana y la cogeneración de calor y electricidad. Esto contribuiría además a prevenir la contaminación atmosférica causada por la incineración de la biomasa en pequeñas calderas de combustión doméstica. La supresión de trabas nacionales a la calefacción urbana, como, por ejemplo, las que se derivan de la legislación relativa a la competencia, es esencial en el contexto de los esfuerzos para mejorar la calidad del aire al nivel local. Los sistemas de calefacción de nuevas viviendas y lugares de trabajo deberían determinarse durante la etapa de planificación de la ocupación del suelo. El nivel local es en general el más idóneo para ello;

2.2 Por lo que respecta a la Propuesta de Directiva

2.2.1 **observa** que la actualización de la legislación europea propuesta por la Comisión se ajusta a las condiciones y exigencias de la política práctica sobre contaminación atmosférica y, por consiguiente, **pide** a los grupos que participan en las consultas en el nivel nacional y europeo que hagan suya esta valoración y que, en este contexto, asuman sobre todo la responsabilidad que les corresponde en las decisiones sobre la flexibilización y, por tanto, en el refuerzo de las cuestiones prácticas;

No inclusión de los componentes de las sustancias contaminantes y prórroga de los plazos

2.2.2 **valora positivamente** en particular que se introduzcan disposiciones que permitan tener en cuenta las circunstancias locales y **pide** al Parlamento Europeo y al Consejo que, aun en caso de que sean objeto de dictámenes desfavorables, mantengan

- la propuesta de eliminar de la evaluación de la calidad del aire las concentraciones procedentes de la resuspensión de partículas provocada por el vertido invernal de arena para el saneamiento de las carreteras (apartado 3 del artículo 13),
- la propuesta de eliminar de la evaluación de la calidad del aire las concentraciones de un contaminante atribuibles a fuentes naturales (artículo 19); **pide** a la Comisión que apruebe una Guía o directriz clara sobre cómo medir cuando concurre este tipo de contaminación,
- y la propuesta de prever excepciones a las disposiciones debido a características especialmente difíciles (por ejemplo, topográficas) (apartado 2 del artículo 20), así como la posibilidad de prever la ampliación a diez años del plazo del artículo 20 cuando previamente se haya demostrado que todas las medidas relativas a la reducción de las inmisiones se han adoptado;

2.2.3 **propone**, por tanto, que en la Directiva se incluya la posibilidad jurídica de que, cuando se den circunstancias excepcionales (por ejemplo, topografía) que hagan prácticamente imposible el cumplimiento de las disposiciones a largo plazo o permanentemente y se haya demostrado que todas las medidas relativas a la reducción de las inmisiones se han adoptado, puedan adoptarse disposiciones especiales para estas zonas del tipo de los acuerdos tripartitos (esto es, acuerdos suscritos por la UE, el Estado miembro en cuestión y uno y varios entes, a fin de llevar a cabo medidas políticas de integración en determinadas circunstancias locales);

2.2.4 **justifica** esta propuesta para evitar, por un lado, la inseguridad jurídica para los entes territoriales y, por otro, para que en determinadas circunstancias sea posible un acuerdo de estas características a fin de lograr una reducción viable de los contaminantes y, para reforzar esta propuesta, **recuerda** que una parte de los representantes de los medios científicos y de las autoridades competentes parte de la base de que los valores objetivo no podrán alcanzarse por muy grandes que sean los esfuerzos que se lleven a cabo en la práctica;

Medición y evaluación de las partículas finas

2.2.5 **observa** que, por lo que respecta a las partículas finas, en la Directiva se examinan en total tres valores límite y un objetivo de reducción. La Comisión ha completado las normas de calidad del aire para las partículas finas (PM₁₀) vigentes hasta la fecha con una nueva norma que se centra en las partículas más finas (PM_{2,5}), basándose en los resultados epidemiológicos (estudios en el marco del programa CAFE de la UE, Organización Mundial de la Salud, la práctica en los Estados Unidos y Japón), que demuestran que las partículas más finas son más peligrosas porque penetran hasta las ramificaciones más delgadas de los pulmones y que una exposición permanente y relativamente alta a las PM_{2,5} es más peligrosa para la salud que los picos de contaminación ocasionales;

2.2.6 **toma nota**, por tanto, de que, de conformidad con la propuesta de Directiva, a los valores límite de PM_{10} (la media anual de PM_{10} , como parámetro de la concentración media, no podrá superar los $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dentro de una zona y el valor medio diario de PM_{10} de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ no podrá superarse más de 35 veces por año civil) deberán añadirse otras normas relativas a las $PM_{2,5}$ (mantenimiento de un tope de concentración de $PM_{2,5}$ igual a $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$, que deberá respetarse como media anual y un objetivo no vinculante de reducción de las concentraciones de fondo urbano medias anuales de $PM_{2,5}$ en un 20 %, el cual deberá respetarse en 2020 como fecha más tardía) y **señala**, por consiguiente, que por lo que respecta a las partículas finas existen en total tres valores límite y un objetivo de reducción;

2.2.7 **expresa su temor** de que esta coexistencia de disposiciones de política sobre contaminación atmosférica dé lugar a muchos problemas jurídicos y prácticos en el ámbito de la reducción de las partículas finas, y **pide** que, habida cuenta de la fuerza persuasiva de los descubrimientos científicos sobre los efectos de las partículas más finas que se citan en la Estrategia temática, la medición y el control de la contaminación atmosférica por partículas finas se establezca exclusivamente en función de las $PM_{2,5}$ y se fijen un valor límite y un objetivo de reducción realistas;

2.2.8 **señala**, por lo demás, en este contexto que los valores para las PM_{10} y las $PM_{2,5}$ están en estrecha correlación (en la medida en que un método de medida sustituye ampliamente al otro) y que, por consiguiente, también conviene utilizar sólo un método de medida; lo más razonable es optar por objetivos de calidad del aire para las $PM_{2,5}$, más relevantes para la política sobre contaminación atmosférica. Habrá que tener en cuenta la revisión de la Directiva 2004/107/CE, para que los metales que contempla se midan en $PM_{2,5}$;

2.2.9 **justifica** el paso a una normativa basada en las $PM_{2,5}$, teniendo en cuenta el objetivo de reducción de las partículas más finas, también desde el punto de vista de los requisitos sanitarios y las prácticas urbanísticas en las ciudades, con los argumentos siguientes:

- la reducción de los niveles de fondo en todo el territorio urbano reduce los riesgos para la salud en mayor medida que la lucha contra los niveles máximos en zonas especialmente congestionadas dentro de las ciudades, las cuales, por lo general, no son barrios residenciales;
- el valor límite diario actual como criterio determinante para la adopción de medidas centra la política práctica sobre contaminación atmosférica en la lucha contra las inmisiones, mientras que la introducción de un límite máximo de emisiones requiere la prevención de las emisiones a través de la intervención de otras instancias y la aplicación de otras medidas;

2.2.10 **pide**, en caso de que se mantengan los objetivos de calidad para las PM_{10} , que, teniendo en cuenta estos puntos de vista, se renuncie a los valores límite diarios y se elabore una normativa que ponga en primer plano de la política sobre contaminación atmosférica la lucha contra las emisiones tanto a nivel local como en todo el territorio;

Delimitación de las zonas

2.2.11 **considera** adecuado que, tal como se recoge en la propuesta, la delimitación de las zonas con arreglo al artículo 4 sea llevada a cabo por los Estados miembros. La división no debe ser demasiado detallada, sino más bien de carácter general; en este contexto, **pide** que se garantice la comparabilidad de los resultados de medición en la UE haciendo que las estaciones de medición se ajusten a criterios uniformes (en caso necesario, en las estaciones de medición existentes se podrían ponderar los resultados de medición para compensar los efectos de las especificidades meramente locales). Conveniría establecer prescripciones para el reparto geográfico y numérico de las estaciones de medición según criterios uniformes, tanto al nivel nacional como local;

2.2.12 **expresa** en este contexto su preocupación ante el hecho de que las medidas que únicamente se refieren a la cercanía de los puntos característicos de medición, como, por ejemplo, los desvíos del tráfico, aumenten la contaminación en otros barrios y, en el peor de los casos, que se contrarresten los esfuerzos de las administraciones municipales para reducir los accidentes de tráfico, la contaminación acústica y la contaminación atmosférica en las zonas residenciales mediante limitaciones del tráfico. En las medidas previstas en la Directiva contra la contaminación atmosférica se debería conceder prioridad a la reducción del número de personas expuestas;

Regímenes de financiación solidarios

2.2.13 **pide** que se apoye financieramente a los Estados miembro cuyos entes territoriales padecen más problemas de contaminación atmosférica;

Esfuerzos de investigación, participación de los representantes de los entes regionales y locales

2.2.14 **observa** con preocupación que las valoraciones de los científicos relativas al tipo de política sobre contaminación atmosférica que tiene más probabilidades de éxito e implica menos costes son aún contradictorias, y, por consiguiente, **pide** que se hagan los esfuerzos indispensables para profundizar la investigación sobre la evaluación de los efectos y las consecuencias de los distintos tipos de medidas de aplicación concretas;

2.2.15 **pide** encarecidamente que con carácter inmediato se prevea la participación de expertos de las asociaciones que representan los intereses de los entes regionales y locales en la elaboración de la política sobre contaminación atmosférica.

Bruselas, 26 de abril de 2006.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Michel DELEBARRE