



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.6.2007
COM(2007) 320 final

2005/0183 (COD)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO**

de conformidad con el artículo 251, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE

referente a la

Posición Común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO**

de conformidad con el artículo 251, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE

referente a la

Posición Común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. PROCEDIMIENTO

La propuesta COM(2005) 447 fue transmitida al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado CE.

El Comité Económico y Social Europeo emitió su dictamen el 17 de mayo de 2006.

El Comité de las Regiones emitió su dictamen el 26 de abril de 2006.

El Parlamento Europeo emitió su dictamen en primera lectura el 26 de septiembre de 2006.

A raíz del dictamen del Parlamento Europeo y de conformidad con el artículo 250, apartado 2, del Tratado CE, el Consejo alcanzó un acuerdo político por mayoría cualificada sobre una Posición Común el 23 de octubre de 2006. El Consejo aprobó la Posición Común el 25.6.2007.

2. OBJETO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

La contaminación atmosférica tiene efectos extremadamente adversos en la salud. Según los datos científicos y sanitarios más recientes, presentados en la Comunicación de la Comisión relativa a una estrategia temática sobre la contaminación atmosférica (COM(2005) 446), la mera exposición a las partículas finas PM_{2,5} en la atmósfera ocasiona actualmente una reducción de la esperanza de vida estadística del ciudadano medio de la UE de más de 8 meses. Así pues, la Comisión introduce en su propuesta normas medioambientales específicas respecto de las partículas finas PM_{2,5} presentes en el aire ambiente. Su aplicación contribuiría notablemente a alcanzar el objetivo de la estrategia temática sobre la contaminación atmosférica, que es el de reducir el número de años de vida perdidos en Europa a causa de la exposición a las partículas un 47 % de 2000 a 2020.

Basándose en la iniciativa promovida por la Comisión con miras a legislar mejor, la propuesta de directiva de la Comisión sobre calidad del aire ambiente y una

atmósfera más limpia en Europa funde las disposiciones de la Directiva marco, de las tres Directivas de desarrollo sobre calidad del aire ambiente y de la Decisión del Consejo sobre intercambio de información en una única directiva con el propósito de simplificar, racionalizar y reducir el volumen de la normativa vigente. Por otra parte, la propuesta revisa las disposiciones en vigor, incorporando la experiencia de los Estados miembros. A tal fin, la propuesta:

- (1) establece requisitos de control específicos y nuevos objetivos medioambientales con respecto a las partículas finas PM_{2,5},
- (2) prevé cierta flexibilidad en la aplicación permitiendo, en determinadas condiciones que deberá aprobar la Comisión, la prolongación de los plazos en que se han de respetar determinados valores límite, como los correspondientes a las partículas PM₁₀ y al dióxido de nitrógeno,
- (3) permite a los Estados miembros centrar sus esfuerzos al hacer posible la deducción de las contribuciones naturales a los efectos de la evaluación del cumplimiento de los valores límite.

3. OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN

3.1. Observaciones generales

El Parlamento Europeo emitió su dictamen en primera lectura el 26 de septiembre de 2006. La Comisión aceptó total, parcialmente o en principio veintinueve (29) de las cincuenta y nueve (59) enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo en primera lectura. Dieciséis (16) de esas veintinueve (29) enmiendas han quedado reflejadas, al menos en parte, en la Posición Común.

La Comisión aceptó todas las enmiendas que racionalizaban el texto, le conferían mayor claridad, mejoraban la información dada al público (enmiendas 2, 6, 11, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42 y 65) o ampliaban el alcance de la revisión (enmienda 48).

La Comisión aceptó ciertas enmiendas en parte o en principio. En el caso de algunas de ellas, la Comisión considera que convendría redactar de nuevo el texto para que sea más claro. Las demás contienen modificaciones aceptables en principio como, por ejemplo, el concepto de escalonar el objetivo de reducción de la exposición en la enmienda 49. No obstante, no todas las disposiciones de estas enmiendas pueden ser aceptadas por cuanto algunas de ellas comprometerían el equilibrio entre flexibilidad de aplicación y protección de la salud pública.

Más concretamente, la Comisión rechazó las enmiendas que reducían el nivel de protección de la salud pública por debajo del nivel previsto en la normativa vigente o, en el caso del objetivo de limitar la exposición a las partículas finas PM_{2,5}, por debajo del nivel de ambición establecido en la estrategia temática sobre la contaminación atmosférica. La Comisión también rechazó enmiendas que consideraba introducían requisitos que no era posible cumplir en el plazo establecido o limitaban la capacidad de las autoridades nacionales, regionales y locales de aplicar efectivamente la Directiva. La Comisión estima que las enmiendas del Parlamento

combinadas ofrecerían un nivel de ambición inferior al previsto en la propuesta inicial de la Comisión.

Los Estados miembros han examinado la propuesta en el Consejo desde septiembre de 2005. La Posición Común incluye un número significativo de modificaciones en comparación con la propuesta inicial de la Comisión. Desde el punto de vista de la presentación, se ha racionalizado el texto mediante modificaciones tales como la eliminación de la noción de tope de concentración y la introducción de un único plan de calidad del aire. También se han abordado algunos de los principales aspectos de la propuesta inicial de la Comisión como la evaluación de la calidad del aire, los nuevos objetivos en materia de partículas finas PM_{2,5} y la flexibilidad en la aplicación. Las modificaciones se presentan más detalladamente a continuación. Al tiempo que hacen posible una aplicación algo más flexible de la Directiva, mantienen el nivel de ambición equilibrado con el nivel de protección de la salud pública exigido, de acuerdo con la propuesta inicial de la Comisión. Se ha alcanzado un acuerdo político por mayoría cualificada, con votos en contra de los Países Bajos y Polonia y abstención de Suecia.

3.2. Observaciones detalladas

3.2.1. Enmiendas parlamentarias aceptadas por la Comisión e incorporadas total o parcialmente en la Posición Común

En la Posición Común se recoge el contenido, si no la letra, de las siguientes enmiendas aceptadas total, parcialmente o en principio por la Comisión: 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 41, 42, 45, 48 y 65.

La mayor parte de estas enmiendas refleja la sustitución del concepto de tope de concentración por el concepto más consolidado de valor límite. Al tener ambos conceptos las mismas consecuencias jurídicas, ello no supone ningún cambio sustancial, racionalizando el texto y reduciendo el número de normas empleadas.

La enmienda 41 alude a la obligación de los Estados miembros de notificar las disposiciones en materia de sanciones a la Comisión. La Comisión acepta la propuesta del Parlamento de suprimir esta obligación por cuanto puede alcanzarse el mismo objetivo mediante la aplicación de lo dispuesto en el artículo 33 de la Directiva y la obligación general establecida en el anexo 10 del Tratado CE.

3.2.2. Enmiendas parlamentarias aceptadas por la Comisión pero no en la Posición Común

La enmienda 6 atañe a un considerando en el que se incita a complementar las mediciones fijas con técnicas de modelización y mediciones orientativas.

La enmienda 11 describe los motivos que subyacen a las disposiciones del artículo 22. La Posición Común recoge estas disposiciones en el considerando 15.

Las enmiendas 37 y 39 proponen incluir las federaciones industriales en la lista de organismos pertinentes que han de ser informados de conformidad con las disposiciones sobre información del público de los artículos 24 y 26. La Comisión considera acertada la inclusión, que no difiere de las buenas prácticas existentes.

3.2.3. *Enmiendas parlamentarias rechazadas por la Comisión pero incorporadas a la Posición Común*

No procede.

3.2.4. *Modificaciones introducidas en la propuesta por el Consejo – Aspectos principales*

Las disposiciones propuestas por la Comisión en materia de evaluación de la calidad del aire, de nuevos objetivos referentes a las partículas finas PM_{2,5} y de flexibilidad de la aplicación han sido objeto de las enmiendas del Consejo y del Parlamento, en particular de las enmiendas 45, 49, 50, 60 y 81.

Evaluación de la calidad del aire. En el Consejo se ha considerado que el coste del control constituye una cuestión importante. A tal fin se han introducido modificaciones en los umbrales de evaluación de las PM₁₀ y los requisitos mínimos para el control de las partículas. La Comisión reconoció la preocupación manifestada por el Consejo, insistiendo en la importancia que reviste disponer de información adecuada sobre la evaluación para garantizar la igualdad de trato a la hora de evaluar el cumplimiento de las normas, para la elaboración de políticas y para establecer medidas de reducción eficaces cuando proceda. Las disposiciones sobre evaluación de partículas PM₁₀ y PM_{2,5} que finalmente figuran en la Posición Común representan un compromiso y constituyen para la Comisión los requisitos mínimos que permitirán alcanzar los objetivos antes citados.

La Posición Común introduce modificaciones importantes en el anexo III de la Directiva, que establece con mayor detalle los requisitos mínimos sobre la manera en que se ha de efectuar la evaluación en el territorio del Estado miembro en su conjunto. El anexo III incluye una definición restrictiva de las zonas específicas en las que no se ha de evaluar el cumplimiento de los valores límite con miras a la protección de la salud humana. De este modo se debería llegar a un planteamiento más armonizado de la evaluación del cumplimiento. La Comisión supervisará atentamente la aplicación para garantizar que esta disposición de ejecución no reducirá de ningún modo la protección de la salud pública ni comprometerá el principio general de que los valores límite son aplicables en todas partes.

Los criterios para la ubicación de los puntos de muestreo de contaminantes con valores límite establecidos en el anexo III también se han simplificado para que sean aplicables del mismo modo a todos los contaminantes. La Comisión hubiese preferido mantener la propuesta inicial, que reproduce las disposiciones de la normativa vigente, por cuanto las modificaciones pueden dar lugar a la reubicación de los puntos de muestreo actuales y a la interrupción de las tendencias de control. La Comisión supervisará estos cambios, pues podrían ocasionar problemas a la hora de aplicar otras disposiciones, tales como la referente a la información del público, o de proporcionar información útil para el desarrollo de políticas, y, cuando sea necesario, volverá a abordar la cuestión a través del comité de reglamentación. No obstante, dado que los valores límite son aplicables en todas partes, salvo en las zonas explícitamente indicadas, la reubicación de la estación no cambia en sí misma el nivel de protección de la salud pública.

La Posición Común también trata en el anexo VI el plazo de que se dispone para que el equipo existente de la red de control sea conforme a las disposiciones de las

nuevas normas del CEN que determinan los métodos de referencia que se introdujeron en la propuesta de la Comisión. La Comisión está de acuerdo con los plazos establecidos, ya que garantizarán un plan de ejecución rentable para la modernización de la red, cuando así sea necesario. Observa, sin embargo, que, en lo tocante a las mediciones empleadas para la evaluación, los objetivos de calidad de los datos del anexo I y las disposiciones destinadas a demostrar la equivalencia del anexo VI siguen siendo plenamente aplicables.

Norma para las PM_{2,5}. La Posición Común sustituye en el anexo XIV el tope de concentración de 25 µg/m³ aplicable a las partículas PM_{2,5}, que se ha de alcanzar en 2010, por una fórmula de dos niveles que introduce un valor objetivo no vinculante del mismo nivel para 2010, y el valor límite jurídicamente vinculante para 2015. El objetivo de reducción de la exposición se ha ampliado, pasando de ser una disposición de reducción del 20 % única a convertirse en una escala móvil para el indicador de reducción de la exposición con valores comprendidos entre 7 y 13 µg/m³. Las disposiciones de la Posición Común también ofrecen tres opciones distintas para fijar el indicador de reducción de la exposición de base con el fin de que se disponga del tiempo necesario para crear las estaciones de control de PM_{2,5} pertinentes. La Comisión apoya estas modificaciones por cuanto no modifican el nivel de ambición de su propuesta y facilitarán una aplicación más eficaz.

La Comisión considera que, en el doble objetivo medioambiental respecto de las PM_{2,5}, el objetivo de reducción de la exposición habría de ser el principal motor de las medidas, siendo ante todo el valor límite anual un tope para proteger a los ciudadanos de las zonas más vulnerables. Sobre la base de los conocimientos actuales, la Comisión opina que el empeño por cumplir un valor límite anual más riguroso de 20 µg/m³ para las PM_{2,5} de aquí a 2015, tal y como se propone en la enmienda 50 del Parlamento, tendría como consecuencia una concentración excesiva en los «puntos críticos» (zonas limitadas con elevadas concentraciones), en detrimento de las medidas destinadas a reducir la exposición general de la población. Por otra parte, la enmienda 49 propone reducir los requisitos referentes al objetivo de reducción de la exposición con respecto a la mayor parte de los niveles de concentración, lo cual tendría como efecto global reducir el nivel de ambición de las nuevas normas relativas a las PM_{2,5} y no permitiría alcanzar el objetivo sanitario establecido en la estrategia temática sobre la contaminación atmosférica .

Flexibilidad en la aplicación. La propuesta de la Comisión fija en su artículo 22 un plazo absoluto (1 de enero de 2010) para la prolongación de la fecha en que se ha de respetar el valor límite de PM₁₀, mientras que la Posición Común establece que el plazo máximo termina a los tres años de la entrada en vigor de la Directiva. La Posición Común mantiene las condiciones que se han de cumplir para poder obtener la prolongación. Las disposiciones sobre ampliación de plazos aplicables al benceno y al dióxido de nitrógeno no han sufrido modificación alguna. La opción con respecto a las partículas finas PM_{2,5} se ha eliminado al haberse cambiado la fecha establecida para las PM_{2,5} de 2010, año que figuraba en la propuesta inicial de la Comisión, a 2015. Se ha suprimido la posibilidad de solicitar una ampliación del plazo aplicable al dióxido de azufre, al monóxido de carbono y al plomo. La Comisión hubiera preferido mantener el calendario inicial en lo que se refiere al plazo aplicable a las PM₁₀, si bien considera que tal prolongación no compromete el equilibrio global de la propuesta. La enmienda 81 del Parlamento Europeo concede un plazo de hasta seis años después de la entrada en vigor de la Directiva. Esta

prolongación retrasaría sin lugar a dudas la aplicación de las medidas, reduciendo el nivel de protección de la salud pública en todas las zonas en que actualmente se sobrepasan los valores límite de PM₁₀.

3.2.5. *Modificaciones del texto relacionadas con los nuevos procedimientos de comitología*

La Comisión había reservado su postura con respecto a las enmiendas 61-63 del Parlamento, que introducen una referencia al nuevo procedimiento de reglamentación con control del comité establecido en virtud de la Directiva, a la espera del acuerdo interinstitucional sobre el texto común que se ha de incluir en el Derecho derivado de la UE. En la Posición Común se ha introducido una disposición modificada formalmente con el mismo contenido en la que se presenta el último texto acordado entre las instituciones en noviembre de 2006. Su ámbito de aplicación es distinto del de la enmienda 62, pues no introduce el procedimiento de reglamentación con control para la adopción de las medidas de aplicación por las que se determina la información adicional que se ha de poner a disposición de los Estados miembros con arreglo al artículo 27. La Comisión puede aceptar estas modificaciones.

4. CONCLUSIÓN

Todas las instituciones de la UE comparten objetivos comunes en materia de protección de la salud pública y medio ambiente y, más concretamente, la necesidad de establecer normas respecto de las partículas finas PM_{2,5}, entre ellas el nuevo objetivo de reducción de la exposición. El apoyo a una aplicación más flexible, propuesto por la Comisión, ha sido general. Los principales obstáculos para lograr un acuerdo en primera lectura fueron los distintos pareceres sobre el grado exacto de flexibilidad, sobre la necesidad de modificar las normas vigentes para las partículas PM₁₀ y el rigor y la naturaleza jurídica de la nueva norma aplicable a las partículas finas PM_{2,5}.

Los Estados miembros confirmaron en la Posición Común la postura inicial de la Comisión de mantener invariables las normas vigentes, ofreciendo al mismo tiempo cierta flexibilidad con respecto al cumplimiento de los valores límite de partículas PM₁₀, y modificar levemente las nuevas normas para las PM_{2,5}.

La Comisión puede apoyar la Posición Común, pues se mantiene pese a todo el equilibrio de la propuesta de la Comisión entre el sumo interés por la salud pública, que exige una intervención firme e ininterrumpida con miras a la mejora de la calidad del aire en determinadas zonas y la introducción de normas ambiciosas y jurídicamente vinculantes respecto de las PM_{2,5}, y la flexibilidad introducida para facilitar la aplicación. La Posición Común también mantiene el claro compromiso de revisar dentro de cinco años las normas relativas a las partículas finas con el fin de establecer el carácter jurídicamente vinculante del objetivo de reducción de la exposición.

La Posición Común incluye disposiciones adicionales tales como la obligación de la Comisión de elaborar orientaciones sobre la determinación de las contribuciones de las fuentes naturales y el vertido invernal de arena. La Comisión acoge

favorablemente estas adiciones, que facilitarán un planteamiento más armonizado de la aplicación de la Directiva en toda la Unión Europea.

La Comisión hubiese preferido que se mantuvieran algunas disposiciones específicas de la propuesta, en particular las relacionadas con los requisitos mínimos de control de la calidad del aire. No obstante, reconoce que la Posición Común supone una importante mejora en comparación con las disposiciones de las Directivas actualmente vigentes y, por tanto, la respalda.