



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 04.01.2005
COM(2004) 845 final

.

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

Revisión de la Directiva 1999/30/CE relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente, teniendo en cuenta la Directiva 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente

SEC(2004) 1713

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Aspectos básicos del cumplimiento de la Directiva.....	4
3.	Experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva.....	5

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe responde a lo exigido por la primera Directiva derivada en materia de calidad del aire, cuyo objetivo es limitar el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente.

La Directiva 1999/30/CE del Consejo, relativa a los valores límite de dióxido de azufre (SO₂), dióxido de nitrógeno (NO₂) y óxidos de nitrógeno (NO_x), partículas (PM₁₀) y plomo en el aire ambiente¹ (primera Directiva derivada en materia de calidad del aire) sigue las orientaciones marcadas por la Directiva 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente² (Directiva marco sobre calidad del aire). El artículo 10 de la Directiva ordena a la Comisión que lleve a cabo revisiones de la Directiva e informe sobre su aplicación. El presente informe recoge lo esencial de la información; para un análisis más pormenorizado, es posible consultar el documento de los servicios de la Comisión³.

La presente revisión se basa en los conocimientos científicos más recientes...

En la revisión se tienen en cuenta, de forma general, los resultados de las investigaciones científicas más recientes acerca de los efectos sobre la salud humana y los ecosistemas de la exposición a los contaminantes atmosféricos regulados por la primera Directiva derivada. Sin embargo, como exige el Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente⁴, la Comisión adoptará a mediados de 2005 una Estrategia temática sobre contaminación atmosférica, que constituirá el resultado del programa Aire limpio para Europa (CAFE). Esta parte de la revisión, así como las eventuales consideraciones en torno a propuestas de revisión de la Directiva, incluidos los valores límite, quedarán cubiertos por la Estrategia temática sobre contaminación atmosférica.

... pero se centra en la experiencia acumulada hasta la fecha y sugiere la adopción de modificaciones a través del procedimiento de comitología.

Dado que la Estrategia temática sobre contaminación atmosférica será publicada en breve, el presente informe se centra en la experiencia de los Estados miembros en la aplicación de la Directiva. En vista de los vínculos existentes entre la primera Directiva derivada y la Directiva marco sobre calidad del aire, éstos también son tenidos en cuenta, cuando procede.

¹ DO L 163 de 29.6.1999, p. 41.

² DO L 296 de 21.11.1996, p. 55.

³ Documento de apoyo para la revisión de la Directiva 1999/30/CE del Consejo relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; SEC(2004) 1713: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>

⁴ DO L 242 de 10.9.2002, p. 1.

2. ASPECTOS BÁSICOS DEL CUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA

Aunque la Directiva sólo ha estado vigente tres años...

La Directiva entró en vigor el 19 de julio de 1999, y tenía que ser incorporada a los ordenamientos nacionales en el plazo de dos años. Los datos facilitados a la Comisión por los Estados miembros de la UE sólo cubren los años 2001 y 2002, por lo que la experiencia de la aplicación de la Directiva es aún escasa. Sin embargo, es necesario reforzar el cumplimiento de la legislación en materia de calidad del aire (véase el cuadro 1 del documento SEC(2004)1713).

... las primeras (y limitadas) experiencias de su aplicación son positivas.

A pesar de la poca experiencia que aún existe con la primera Directiva derivada, es posible afirmar que la legislación en materia de calidad del aire ha constituido un éxito por sus efectos de sensibilización, tanto del público como de las administraciones, frente a los problemas de calidad del aire y a la promoción de medidas efectivas para reducir la contaminación atmosférica en la UE. Este éxito se debe principalmente a tres razones:

- En primer lugar, al hecho de que sea obligatorio poner a disposición del público una información actualizada sobre la calidad del aire ambiente. Ello ha hecho resurgir la concienciación en este ámbito, como ha quedado demostrado por las denuncias enviadas a la Comisión y las peticiones recibidas por el Parlamento Europeo. En algunos casos, las denuncias presentadas por ciudadanos europeos u ONG han desembocado en la apertura de procedimientos infracción.
- El segundo lugar, al desafío que en sí misma supone la fijación de unos valores límite en materia de calidad del aire. El resultado de ello ha sido la adopción, por parte de las autoridades locales y nacionales, de medidas efectivas para reducir la contaminación atmosférica.
- En tercer lugar, al hecho de que los valores límite establecidos por la Directiva derivada se apliquen también a los nuevos Estados miembros. Y, si los ciudadanos de los nuevos Estados miembros serán directamente beneficiarios de los efectos de la Directiva, toda Europa lo será de forma indirecta debido al carácter transfronterizo de los contaminantes atmosféricos.

Sin embargo, sólo tres Estados miembros han presentado planes o programas de mejora de la calidad del aire.

Según datos de 2001, once Estados miembros debían presentar a la Comisión, para finales de 2003, planes o programas destinados a mejorar, en beneficio de sus ciudadanos, la calidad del aire por lo que se refiere a su contenido en PM₁₀ y NO₂. Sin embargo, para julio de 2004 sólo Bélgica y el Reino Unido habían presentado sus planes. Suecia, por su parte, presentó un plan aunque, de acuerdo con los datos de 2001, no estaba obligada a ello. Supuso para la Comisión gran motivo de preocupación la falta de cumplimiento de la primera Directiva derivada. Por ello en 2004 inició procedimientos de infracción contra diez Estados miembros que no habían presentado planes o programas a su debido tiempo, o porque los planes presentados estaban incompletos.

La Directiva pretende alcanzar un alto nivel de protección de la salud humana y los ecosistemas...

El objetivo de la primera Directiva derivada es alcanzar un alto nivel de protección de la salud humana y el medio ambiente, contribuyendo así a la consecución de dos derechos fundamentales reconocidos en la Carta de derechos fundamentales de la UE, consagrada en el proyecto de Constitución.

... mediante la fijación de valores límite para la calidad del aire,...

Mientras que la Directiva marco establece disposiciones de carácter general para la evaluación y gestión de la calidad del aire, las Directivas derivadas establecen disposiciones más precisas sobre contaminantes atmosféricos específicos, y determinan valores límite y valores de referencia objetivos. La primera Directiva derivada determina valores límite para la protección de la salud humana y el medio ambiente, valores a los que los Estados miembros deben ajustarse para una determinada fecha de cumplimiento (véase cuadro 2 del documento SEC(2004)1713).

Tales fechas son 2005, tratándose del SO₂, el plomo y las PM₁₀, y 2010 tratándose del NO₂. La Directiva determina también unos valores límite para el SO₂ y el NO_x con el fin de proteger los ecosistemas y la vegetación; tales valores están ya vigentes desde el 19 de julio de 2001.

... mediante la instauración de un «margen de tolerancia» decreciente y mediante la obligación de los Estados miembros de elaborar planes o programas y de presentar información.

Si la concentración de contaminantes atmosféricos en una determinada zona supera el valor límite más el margen de tolerancia, los Estados miembros tienen que elaborar planes o programas que muestren qué medidas van emprender para ajustarse a los valores límite fijados para la fecha de cumplimiento marcada. El margen de tolerancia disminuye gradualmente con periodicidad anual, y llega a cero en la citada fecha.

La Directiva marco y la Directiva derivada en materia de calidad del aire obligan a los Estados miembros a evaluar esta última en todo su territorio, e imponen requisitos específicos respecto a la red de centros de medición, la utilización de modelos y la garantía y control de la calidad de la información en torno a esta materia. Las Directivas establecen unos requisitos detallados que ha de cumplir la información facilitada al público y a la Comisión.

3. EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

El método de trabajo consistente en trabajar con una Directiva marco y una Directiva derivada tiene sus ventajas y sus inconvenientes.

La Directiva marco y la primera Directiva derivada constituyen un compromiso equilibrado entre i) la evaluación y gestión de la calidad del aire en los Estados miembros de la UE y ii) el principio de subsidiariedad que confiere flexibilidad en la aplicación a nivel nacional y local. Legislar a través de una Directiva marco y una Directiva derivada tiene ciertas ventajas: las disposiciones no relativas a los contaminantes sólo han de establecerse una vez, lo que garantiza la coherencia. Pero el método tiene también algunos inconvenientes: cuando se elaboró la Directiva marco no podían preverse todas sus implicaciones prácticas.

Se han instaurado unas zonas para la evaluación de la calidad del aire, que probablemente no cambiarán.

La Directiva marco exige que se lleve a cabo una descripción de la calidad del aire en determinadas zonas y aglomeraciones. Por otro lado, da un alto grado de flexibilidad a la hora de determinar la situación de estas zonas, lo que provoca grandes divergencias entre Estados miembros. Las zonas suelen coincidir con sus límites administrativos, en vez de responder a criterios relacionados con la calidad del aire. Se diría que el «sistema por zonas» no ofrece ninguna nueva ventaja importante a la gestión de la calidad del aire en los Estados miembros. En la actualidad los Estados miembros, incluidos los nuevos, han designado ya las zonas y organizado sus estrategias en torno a ellas. Y puesto que no han señalado haber tenido mayores problemas con la elaboración de su red, la Comisión no está estudiando la posibilidad de cambiar el sistema por zonas.

Aunque nadie duda que la fijación de unos valores límite más estrictos para la calidad del aire sería útil y beneficiosa...

Los nuevos valores límite implantados por la primera Directiva derivada son considerablemente más estrictos que los años anteriores. Estos nuevos valores son, en general, reconocidos como instrumentos útiles y beneficiosos para mejorar la calidad del aire cuando no sea satisfactoria. Los valores límite, combinados con la obligación de informar al público, han impulsado la sensibilización del público y las administraciones en torno a los problemas de calidad del aire.

...serán necesarias aclaraciones y orientaciones en torno a la aplicación de los valores límite; de ello se encargará la Estrategia temática sobre contaminación atmosférica.

Las partes interesadas han señalado que sería conveniente hacer ciertas aclaraciones en relación con la aplicación de los valores límite y la exposición de la población. Del mismo modo, han preguntado acerca de la aplicación de los valores límite para la protección de la vegetación y los ecosistemas. La Comisión ha lanzado un contrato para recopilar información sobre «medición de la calidad del aire ambiente pertinente a efectos sanitarios». Según cuáles sean los resultados de dicho trabajo podrían modificarse las obligaciones de medición de la primera Directiva derivada.

Se considera oportuna la permanencia del «margen de tolerancia» y de otras disposiciones especiales, que no cambian.

El general, los Estados miembros se ha mostrado de acuerdo con el concepto de «margen de tolerancia»⁵ porque permite centrar las medidas de mejora de calidad del aire en las zonas más contaminadas. De este modo, en el período previo a la fecha de cumplimiento, y siempre que la calidad del aire en un Estado miembro se mantenga por debajo del valor límite más el margen de tolerancia, dicho Estado no tiene que reaccionar de forma drástica, elaborando planes o programas de calidad del aire.

La primera Directiva derivada cuenta con una disposición que permite atender a la contribución de las fuentes naturales en las concentraciones de SO₂. Tiene también una disposición relativa a las PM₁₀ que permite tener en cuenta la contribución de los fenómenos

⁵ El margen de tolerancia se define como el porcentaje del valor límite en el que éste puede sobrepasarse con anterioridad a la fecha de cumplimiento.

naturales y la resuspensión de partículas a raíz del vertido invernal de arena para el mantenimiento de las carreteras. Los Estados miembros han pensado que estas disposiciones son de utilidad en casos específicos. Sin embargo, hacerlas extensivas a otro tipo de circunstancias podría convertirse en una forma de soslayar la normativa. Por ello la Comisión no tiene la intención de cambiar o ampliar estas disposiciones especiales.

Si bien es necesaria una actuación continuada en el ámbito de la mejora de la calidad del aire, centrada en las PM₁₀ y el NO₂...

Los Estados miembros han comunicado que no han tenido dificultades para ajustarse a los valores límite del SO₂ y del plomo en el aire ambiente, con algunas excepciones. Sin embargo, la situación es diferente para el PM₁₀ y el NO₂, ya que las concentraciones de estos contaminantes en muchas estaciones de medición exceden el valor límite más el margen de tolerancia.

... la Comisión está también evaluando la conveniencia de instaurar medidas a corto plazo.

El apartado 3 del artículo 7 de la Directiva marco impone adoptar medidas a corto plazo en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta. Tratándose de los valores límite, la obligación de adoptar medidas a corto plazo sólo es efectiva una vez vigentes aquéllos. Algunos Estados miembros han expresado dudas acerca de la eficacia medioambiental de las medidas a corto plazo. En la actualidad la Comisión está analizando las experiencias que existen con este tipo de medidas. Las conclusiones serán tenidas en cuenta en la elaboración de la Estrategia temática sobre contaminación atmosférica.

Los Estados miembros han adaptado con facilidad sus sistemas de medición de la calidad del aire...

Es difícil prescribir de forma detallada como han de establecerse los sistemas de medición, ya que las fuentes y los niveles de contaminación atmosférica varían considerablemente según el lugar de Europa de que se trate. Todos los Estados miembros han adaptado, en diferente grado, sus sistemas de medición a las exigencias de la primera Directiva derivada. Esto ha ayudado en el proceso de armonización.

... pero son necesarias nuevas mejoras técnicas, que serán adoptadas por la Comisión a través del procedimiento de comitología.

Es necesario modificar algunos puntos de la primera Directiva derivada con el fin de atender al progreso científico y técnico. La Comisión tiene la intención de adaptar la Directiva merced a la actuación del Comité de reglamentación a que se refiere el artículo 12 de la Directiva marco.

Las adaptaciones que pretende realizar la Comisión afectan a los siguientes puntos:

- garantizar un número suficiente de estaciones en medio rural;
- garantizar una proporción sustancial de estaciones de diferentes tipos, tales como estaciones orientadas al tráfico y estaciones en medio urbano;
- tratándose de estaciones orientadas al tráfico, limitar la distancia desde la carretera al punto donde se efectúa la medición de PM₁₀;

- mejorar las condiciones en que se realizan los muestreos al azar;
- garantizar una utilización uniforme de términos estadísticos (exactitud/incertidumbre) y
- actualizar el anexo IX, que describe los métodos de medición de referencia, teniendo en cuenta el desarrollo técnico e incluyendo disposiciones que instruyan sobre cómo ha de demostrarse la equivalencia de métodos que no son de referencia.

Aunque la Comisión ya ha divulgado orientaciones sobre cómo efectuar las mediciones de partículas, es necesaria una mayor armonización e investigación.

La Comisión contó en 2002⁶ y 2004⁷ con la asistencia de unos Grupos de trabajo para la elaboración de dos documentos orientativos sobre los métodos de medición de partículas. Estos documentos abordaban el tema de la equivalencia de los métodos automáticos de medición más utilizados con el método de medición manual de referencia. A pesar de los grandes esfuerzos que se han llevado a cabo en muchos Estados miembros, las cuestiones de la demostración de la equivalencia de métodos de medición de PM no de referencia y la armonización de las mediciones en toda la Unión Europea, están aún por resolver. La Comisión es anfitriona de la red de laboratorios europeos de referencia para la calidad del aire (Quality Reference Laboratories, AQUILA), y tiene la intención de utilizar esta red en cooperación estrecha con los Estados miembros con el fin de reforzar la armonización en este ámbito específico.

El Grupo de trabajo CAFE para las partículas ha propuesto la creación de un valor límite para las PM_{2,5}⁸. Sin embargo, las partículas más grandes, las constituidas por PM₁₀, son también perjudiciales. De este modo, aunque el centro de atención lo constituya la fracción de partículas de menor tamaño, deberá continuarse en cierta medida con las mediciones de PM₁₀. Cuando proceda a revisar las Directivas marco y derivada, la Comisión propondrá un determinado porcentaje de centros de medición para ambas fracciones de PM. La Comisión recomienda que los Estados miembros sigan investigando otros aspectos, p. ej., PM de otros tipos, p. ej., PM_{1,0}, o las concentraciones de partículas, o la diversificación química de las partículas en especies.

El Quinto Programa marco de investigación de la Unión Europea ha dedicado grandes esfuerzos al estudio de los canales de dispersión de las partículas atmosféricas y de su impacto tanto en la salud humana como en el medio ambiente⁹. La financiación de estos aspectos continuará con el Sexto Programa marco de investigación.

Aunque por el momento no se proponen cambios en las disposiciones de modelización en materia de calidad del aire...

⁶ Guía para los Estados miembros sobre la medición de PM₁₀ y comparación con el método de referencia (*Guidance to Member States on PM₁₀ monitoring and inter-comparisons with the reference method*); <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ Demostración de la equivalencia de los métodos de medición del aire ambiente - versión final (*Demonstration of equivalence of ambient air monitoring methods, (final draft)*); http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Segundo documento de posición sobre las partículas: http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

⁹ Proyecto CLEAR (Agrupación de la investigación europea sobre calidad del aire - *Cluster of European Air Quality Research*), para los últimos resultados véase <http://www.nilu.no/clear>

Las Directivas de calidad del aire permiten la utilización de modelos para la evaluación de la calidad del aire. Es posible utilizar modelos que complementen o incluso sustituyan a las mediciones si el nivel de concentración está suficientemente por debajo del valor límite. No existen más disposiciones explícitas sobre la utilización de modelos para analizar las causas de la contaminación atmosférica o para realizar pronósticos, pero en la realidad práctica los modelos han desempeñado un gran papel en este tipo de análisis.

En el contexto de la aplicación de la primera Directiva derivada, la Comisión ha estudiado y analizado las prácticas normales de modelización por ordenador en los Estados miembros.

...la Comisión seguirá de cerca la evolución de este aspecto.

Aunque el estudio mencionado permitió disponer de una visión de la utilización de modelos en los Estados miembros y países adherentes, no proporcionó suficientes datos como para determinar de forma precisa los requisitos de calidad de la información a los que se ha de ajustar la modelización, en comparación con las disposiciones de la Directiva. Por ello, la Comisión no propone por el momento que se modifiquen los objetivos de calidad de la información que rigen para la modelización. Sin embargo, la Comisión considera que este aspecto será cada vez más importante, por lo que queda sujeto a revisión, revisión para la que se tendrían en cuenta las actividades recientes de los Estados miembros.

La presentación de información por medios electrónicos se ha convertido en una rutina...

La Comisión creó un formato común para la presentación de los resultados de la evaluación anual sobre la calidad del aire; el cuestionario resultante tomó en 2001 la forma de Decisión de la Comisión, que fue actualizada en 2004 (2004/461/CE)¹⁰. En la actualidad los Estados miembros cumplimentan este cuestionario con periodicidad anual y envían los datos en un documento electrónico proporcionado por la Comisión. La información ya exigida con arreglo a la Decisión 97/101/CE del Consejo, por la que se establece un intercambio recíproco de información y datos de las redes y estaciones aisladas de medición de la contaminación atmosférica en los Estados miembros (97/101/CE),¹¹ no se incluye en el cuestionario anual.

... pero se dan considerables retrasos y es necesario mejorarla y simplificarla.

En general, los Estados miembros cumplen sus obligaciones de información de forma bastante satisfactoria. Sin embargo, a veces se producen retrasos de hasta varios meses del plazo de presentación. Por ejemplo, en 2003 sólo nueve de los quince Estados miembros presentaron su informe puntualmente.

La información anual sobre el cumplimiento de la primera Directiva derivada es de gran utilidad para obtener una visión general de la calidad del aire en la Unión. Esta opinión es compartida por la Comisión, los propios Estados miembros, las partes interesadas y el público en general.

Un problema de que adolece la presentación de informes es que los Estados miembros no están obligados por ley a facilitar algunos de los datos necesarios para obtener una evaluación

¹⁰ DO L 156 de 30.4.2004, p. 90.

¹¹ DO L 35 de 5.2.1997, p. 14.

completa. Como la presentación de tal información es un aspecto de interés general, la Comisión tiene la intención de proponer que pase a constituir una obligación formal.