

Dictamen del Comité de las Regiones — Revisión de la política de la UE en materia de calidad del aire y emisiones

(2012/C 225/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- observa que la tendencia correspondiente a una ralentización de la evolución positiva de la calidad del aire se deriva, en gran parte, del carácter excesivamente tímido de la política de la UE basada en la fuente y de falta de normas nacionales. Se hace pesar sobre los entes locales y regionales grandes cargas y responsabilidades para solventar las dificultades. Es necesario adoptar un enfoque multinivel, en el que cada uno de los niveles (europeo, nacional, regional y local) debe asumir sus responsabilidades y adoptar las medidas que pueden y deben tomarse a la escala correspondiente;
- insiste en que las políticas de la UE de inmisión y emisión han de coordinarse entre sí. A tal fin, es conveniente, en la fase de elaboración de la política, definir unos niveles de ambición similares y unos calendarios sincronizados para la política de la UE en materia de inmisiones;
- recomienda que se refuerce la política de la UE sobre emisiones, en particular mediante una revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión que sea suficientemente ambiciosa como para reducir las tasas de concentración de fondo; reforzar las normas Euro sobre los vehículos en lo referente al NO₂, al NO_x y a las partículas finas; eliminar las diferencias existentes entre las normas europeas aplicables a las emisiones de vehículos y las emisiones efectivas de los vehículos en condiciones reales mediante la gestión de las emisiones procedentes de la navegación y del tráfico aéreo, así como las emisiones de amoníaco originadas por la agricultura;
- recomienda reducir mediante la revisión de las Directivas sobre la calidad del aire (2008/50/CE y 2004/107/CE), en particular, el número de sustancias así como el de los niveles objetivo y de los techos centrándose en las sustancias más contaminantes y los indicadores que mejor reflejan los aspectos relativos a la salud pública; que se evalúe si la concentración de partículas y el hollín podrían ser indicadores más adecuados, y de qué manera cabría incluirlos en la Directiva; que se analice la posibilidad de emplear los límites medios anuales relativos al PM₁₀ sobre la base de medias de concentraciones plurianuales; ampliar la posibilidad de conceder excepciones adicionales para rebajar los niveles de NO₂ en circunstancias específicas; imponga, además, normas más específicas sobre la implantación de las estaciones de medición, a fin de garantizar la comparabilidad de los datos medidos.

Ponente	Cor LAMERS (NL/PPE), Alcalde de Houten
Referencias	Escrito del Vicepresidente de la Comisión Europea del 19 de julio de 2011

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

A. Observaciones generales

1. Toma nota de que la Comisión tiene previsto presentar en 2013 una revisión completa de la política europea en materia de calidad del aire, acompañada de nuevos objetivos a largo plazo para el período posterior a 2020. Se trata, concretamente, de una revisión pormenorizada que abarca los aspectos siguientes:

- la revisión de la estrategia temática sobre la contaminación atmosférica [COM(2005) 446];
- el refuerzo de la política de la UE de reducción de emisiones en la fuente;
- la fusión de las siguientes Directivas en una sola:
 - la versión revisada de las Directivas relativas a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (Directivas 2008/50/CE y 2004/107/CE);
 - la versión revisada de la Directiva sobre techos nacionales de emisión (Directiva 2001/81/CE).

2. Se congratula de que la Comisión le haya pedido que elabore un dictamen exploratorio sobre el futuro de la política de la UE en materia de calidad del aire.

3. Precisa que el presente dictamen ⁽¹⁾, por ser prospectivo y elaborarse durante la fase de recolección de información del proceso decisorio europeo, aborda tanto cuestiones políticas y de gestión como técnicas (recomendaciones dirigidas al legislador, así como propuestas relativas a los procedimientos).

4. Observa que la calidad del aire influye en la vida cotidiana y la salud de los ciudadanos, tanto de las ciudades como de las zonas rurales. En materia de mejora de la calidad del aire, los aspectos prioritarios son la salud de las personas y el medio ambiente. Al mismo tiempo, se debe aspirar a un equilibrio entre el desarrollo económico y la lucha contra la contaminación atmosférica. La mejora de la protección del medio ambiente y de la salud pública puede suponer un impulso para la economía y reducir los costes económicos que suponen las cargas derivadas de las enfermedades y los perjuicios para la salud.

5. Se congratula de que la calidad del aire en la UE haya mejorado sensiblemente gracias a una combinación entre las políticas europeas en este ámbito, por una parte, y las políticas y normas de los Estados miembros (de alcance nacional,

regional y local), por otra. Se congratula de que la calidad del aire en la UE haya mejorado sensiblemente gracias a una combinación entre las políticas europeas en este ámbito, por una parte, y las políticas y normas de los Estados miembros (de alcance nacional, regional y local), por otra.

6. Observa que la contaminación atmosférica provoca los problemas y las congestiones de mayor gravedad en las aglomeraciones urbanas. Observa que la contaminación atmosférica provoca los problemas y las congestiones de mayor gravedad en las aglomeraciones urbanas.

7. Observa, por otra parte, que las zonas rurales y la periferia de las zonas urbanas también se ven afectadas por la contaminación atmosférica lo cual acarrea consecuencias nada desdeñables para el medio ambiente, los cultivos y los espacios naturales.

8. Afirma que es necesario reducir la contaminación del aire por motivos de salud pública, pero conservando la buena dinámica social y económica de nuestras ciudades. En la mayoría de los Estados miembros, una de las principales fuentes directas de puntos negros en materia de contaminación atmosférica por NO₂ es el tráfico motorizado, tanto de vehículos particulares como de transporte de mercancías, que utiliza mayoritariamente gasóleo y gasolina. Por consiguiente, es indispensable actuar más eficazmente que en la actualidad, tanto en lo relativo a las normas de emisiones como a la gestión del tráfico.

9. Considera que la clave de la revisión de la política sobre la calidad del aire en la UE reside en la manera en que la legislación de la UE puede suscitar una mejora de la calidad del aire, es decir qué tipo de legislación y normas convienen. A este respecto, cabe resaltar al menos los aspectos siguientes: un enfoque de gobernanza multinivel, un enfoque global y la aplicación efectiva de la legislación de la UE en los Estados miembros. Conviene dar prioridad a la aplicabilidad de la directiva europea y a los problemas que plantea su puesta en práctica a nivel local y regional.

10. Afirma que la gobernanza ha de ser un elemento esencial de la aplicación de la nueva reglamentación de la UE en materia de calidad del aire. La contaminación atmosférica tiene aspectos transfronterizos y nacionales, lo cual requiere la adopción de medidas a todos los niveles de gobierno (europeo, nacional, regional y local). El Comité recomienda un enfoque multinivel con arreglo al cual cada esfera de poder asuma sus responsabilidades y se abstenga de intervenir, salvo si constituye el nivel más adecuado para ello.

11. Insiste en la necesidad de imprimir un enfoque global al proceso de elaboración de la nueva legislación europea. Se trata de prevenir en la medida de lo posible la contaminación atmosférica. Es esencial determinar las fuentes de contaminación y gestionar las emisiones en la fuente, de la manera más eficaz económicamente y más respetuosa posible del medio ambiente.

⁽¹⁾ Con vistas a la elaboración de este dictamen, el CDR realizó una consulta sobre la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad. El informe sobre esta consulta se publicó en diciembre de 2011.

12. Afirma que para mejorar la salud pública se requiere una política europea ambiciosa sobre la calidad del aire. No obstante, una política europea en materia de inmisiones, que incluya techos relativos a las sustancias contaminantes, debe completarse imperativamente con una política eficaz en materia de emisiones, basadas en medidas de ámbito europeo encaminadas a la reducción en la fuente. Por consiguiente, el nivel de exigencia de la Directiva revisada ha de articularse minuciosamente con la severidad de los techos de emisión nacionales y de la política de la UE en materia de emisiones (política de reducción en la fuente). A tal efecto, el Comité considera que la fusión de las Directivas sobre la calidad del aire (2008/50/CE y 2004/107/CE) con la Directiva relativa a los límites nacionales de emisión (2001/81/CE) favorecerá la armonización de sus respectivos niveles de exigencia.

B. La estrategia temática sobre la contaminación atmosférica y su aplicación en los Estados miembros

La estrategia temática

13. Estima que la estrategia temática sobre la contaminación del aire ha contribuido a disminuir la exposición de los ciudadanos a los contaminantes atmosféricos y a mejorar la situación del medio ambiente.

14. Lamenta que no todas las medidas de reducción basadas en la fuente integradas en la estrategia temática hayan sido llevadas efectivamente a la práctica. Entre las principales normas de reducción basadas en la fuente que se han incumplido figuran:

- el establecimiento de un enfoque global para el ciclo del nitrógeno;
- la revisión de la directiva relativa a los límites nacionales de emisión (2001/81/CE), que son importantes para limitar las «concentraciones de fondo», pero que se ha aplazado en varias ocasiones.

Puesta en práctica en el ámbito local y regional

15. Observa que los entes locales y regionales hacen grandes esfuerzos por mejorar la calidad del aire, mediante la adopción de medidas como:

- el fomento de formas más sostenibles de transporte, por ejemplo, transporte público más eficaz y atractivo, pistas para ciclistas, acceso restringido para los automóviles o camiones (los más contaminantes), áreas medioambientales y el fomento de vehículos (más) limpios mediante un acceso preferencial y/o la política de estacionamiento;
- la mejora de la gestión del transporte, mayor fluidez de la circulación mediante la imposición de limitaciones de velocidad y el desarrollo de conceptos logísticos innovadores para la distribución de mercancías en los cascos urbanos;
- la prevención de la reemisión de partículas, mediante la mejora del firme de las carreteras y la prohibición de los neumáticos con clavos en las calles del centro de las ciudades;
- las infraestructuras y la construcción, mediante, por ejemplo, normas municipales sobre las calefacciones (si la legislación

nacional lo permite), la reducción de las emisiones producidas por las calefacciones domésticas, el fomento de los sistemas públicos de calefacción urbana, la modernización de las instalaciones de calefacción, la ampliación de la distancia entre las carreteras y las viviendas y el aumento de la superficie de los espacios verdes. En cuanto a esto último, cabe observar que los espacios verdes situados en las cunetas y medianas de las carreteras (aislamiento vegetal) no son nada eficaces. Solo los grandes espacios verdes, entre otros los parques y los bosques, aportan un valor añadido comprobable.

16. Observa que la política europea en todos los niveles debería impulsar aún más la reducción cuantitativa, así como la transferencia geográfica y sectorial, del tráfico motorizado, tanto de vehículos particulares como de transporte de mercancías. Es preciso señalar, no obstante, que únicamente con estas medidas no es posible garantizar que se respeten los valores límite de los PM₁₀, los PM_{2,5} y el NO₂. Ello se debe principalmente a razones correspondientes a tres categorías: influencia limitada, posibilidades limitadas y margen de maniobra limitado (véanse los puntos 17, 19 y 22).

17. Considera que los entes locales y regionales pueden influir poco por sí mismos, desde un punto de vista geográfico, en la mejora de la calidad del aire en su ámbito territorial (primera categoría de escollos). Las políticas local y regional están encaminadas hacia la reducción de las emisiones procedentes de fuentes locales, mientras que, en particular, las concentraciones de partículas finas (PM₁₀ y PM_{2,5}) y las concentraciones de ozono a escala local proceden precisamente en gran parte de emisiones transfronterizas o suprarregionales.

18. Observa que el nivel comprobado de concentración de fondo de las partículas contaminantes y las numerosas insuficiencias en la transposición y revisión de la Directiva relativa a los límites nacionales de emisión (2001/81/CE) pueden limitar las perspectivas de éxito de los entes locales y regionales para cumplir las normas de la UE sobre calidad del aire. Las emisiones acumuladas (a escala local, regional, nacional e internacional) constituyen las denominadas concentraciones de fondo. Estas pueden ser tan elevadas que en cuanto se produce una contaminación débil en la esfera local, la tasa de contaminación se aproxima al techo o incluso lo rebasa. En estos casos, el margen de maniobra de las ciudades y regiones afectadas es obviamente muy escaso.

19. Concluye que las posibilidades de que disponen los entes locales y regionales para adoptar medidas son limitadas (segunda categoría de escollos). Las políticas de las ciudades se centran sobre la movilidad, el ordenamiento territorial y la adopción de medidas específicas para lograr que desaparezcan los denominados «puntos negros». En general, las autoridades locales raramente pueden adoptar medidas eficaces basadas en las características de la fuente.

20. Pone de relieve que, al elaborar sus políticas sobre la calidad del aire, los entes territoriales han anticipado las ventajas a que se aspira mediante la imposición de normas a escala de la UE basada en la fuente. A posteriori, se infiere forzosamente que una política basada en la fuente demasiado timorata –que además no siempre ha arrojado los resultados esperados en cuanto al transporte por carretera en la UE– es uno de los principales factores del rebasamiento de los límites al nivel local y regional.

21. Observa que rebajar las concentraciones en el ámbito local requiere normas de alcance meramente local que pueden tener una gran influencia en la vida diaria y entrañan unos costes considerables. Precisamente, se trata de recursos de los que frecuentemente carecen los entes locales y regionales, y para los cuales no tienen competencia formalmente en todos los Estados miembros. Además, una política internacional y europea de reducción de las emisiones en la fuente resultaría mucho más eficiente en cuanto a los costes.

22. Observa que las competencias de los entes locales y regionales son limitadas (tercera categoría de escollos) y lamenta que en muchos Estados miembros las medidas de apoyo de alcance nacional sean inexistentes o insuficientes, lo cual perjudica aún más a los entes territoriales. Por ejemplo, no todos los Estados miembros han establecido un plan sobre la calidad del aire. En general, no han optado por un enfoque global de la calidad del aire vinculante para todos los niveles de gobernanza. En ciertos casos, los responsables nacionales desaconsejan, o incluso llegan a prohibir, a los entes locales y regionales que emprendan medidas adicionales o más restrictivas. Por ejemplo, en algunos Estados miembros, los entes locales no están autorizados a instaurar zonas de baja tasa de emisiones, sino que ello incumbe a las autoridades nacionales. De igual modo, las normas del mercado interior de la UE limitan el abanico de opciones de que disponen las políticas locales y regionales. En efecto, la libre circulación de bienes y personas se obstaculiza con el establecimiento de zonas ambientales demasiado extensas (por ejemplo, regionales) y el cierre de carreteras y de puentes. Por esta misma razón, la prohibición de vehículos contaminantes a nivel nacional es imposible.

23. Señala que en varios Estados miembros se están elaborando legislaciones nacionales que permitirán trasladar a los entes locales y regionales las sanciones pecuniarias impuestas a raíz de los requerimientos de la UE. Los entes territoriales han de velar por el respeto de los límites partiendo de los medios y posibilidades limitados de que disponen. Los responsables de ámbito nacional y europeo disponen de instrumentos y medios mucho más amplios y eficaces. Por consiguiente –en caso de rebasamiento de los límites establecidos– sigue incumbiendo a los Estados miembros la obligación de asumir el pago de las multas. El Comité considera injusto cualquier traspaso de multas a los entes locales y regionales, razón por la cual se opone a ello.

Enfoque de gobernanza multinivel

24. observa que la tendencia correspondiente a una ralentización de la evolución positiva de la calidad del aire se deriva, en gran parte, del carácter excesivamente timorato de la política de la UE basada en la fuente y de falta de normas nacionales; se hace pesar sobre los entes locales y regionales grandes cargas y responsabilidades para solventar las dificultades;

25. Observa, igualmente, que la lucha contra la contaminación del aire no está suficientemente coordinada entre los Estados miembros. Por ejemplo, los umbrales de información y de alerta no son iguales para todos los países vecinos, el intercambio de información en tiempo real entre Estados miembros en caso de incidente grave de contaminación no está organizado y los planes de acción no están coordinados entre ellos en las grandes áreas de contaminación comunes a varios Estados.

26. Hace hincapié en que un solo nivel de gobernanza no es capaz de solventar todos los problemas sobre la calidad del aire ni poner en práctica la política europea. Es necesario adoptar un enfoque multinivel, en el que cada uno de los niveles (europeo, nacional, regional y local) debe asumir sus responsabilidades y adoptar las medidas que pueden y deben tomarse a la escala correspondiente.

27. Destaca que los entes locales y regionales dependen en parte de las normas de alcance nacional e internacional basadas en la fuente para reducir sustancialmente las concentraciones de fondo mediante la limitación de las emisiones. Sobre esta base, los entes locales y regionales pueden formular sus propias políticas, por ejemplo, mediante el refuerzo de los requisitos de acceso a las zonas de interés medioambiental.

28. Considera que la aplicación de la legislación sobre la calidad del aire no es una cuestión meramente jurídica (de incorporación al ordenamiento nacional). Si la estructura institucional interna del Estado miembro lo permite, el Comité recomienda la instauración de planes sobre la calidad del aire y/o programas de reducción nacionales y/o federales basados en un enfoque integrado y coordinados entre ellos, que tengan en cuenta los aspectos transnacionales del fenómeno que debe contrarrestarse. Aboga por una orientación multinivel y recomienda la creación en los Estados miembros de equipos interministeriales, en los cuales los expertos de distintos niveles de gobernanza elaboren conjuntamente planes y programas nacionales ⁽²⁾ Esta medida puede favorecer la coherencia global y la coordinación entre las medidas nacionales, regionales y locales.

29. Acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para poner de relieve las mejores prácticas de los entes locales y regionales; pide, además, que se prosiga con esta política.

30. Reconoce la importancia de la coherencia y la sinergia con las iniciativas a escala internacional; destaca que los límites sobre las emisiones instaurados en el marco de la revisión del Protocolo de Gotemburgo han de considerarse el complemento indispensable de la revisión de la Directiva de la UE sobre techos nacionales de emisión (2001/81/CE).

C. Coherencia y sinergia entre las políticas de la UE sobre emisiones e inmisiones

Hacia un enfoque global ⁽³⁾

31. Considera importante garantizar la coherencia y la sinergia entre las medidas relativas a los distintos contaminantes. A tal efecto, es esencial imprimir un enfoque global a las políticas de la UE sobre la calidad del aire y demás políticas medioambientales, a saber, sobre el clima, la industria, el transporte, la vivienda o la energía. Reforzar la sostenibilidad de la política de transportes e introducir modos de producción y de consumo de energía sostenibles pueden desembocar en una reducción significativa de la contaminación del aire. Vinculación entre las políticas de la UE sobre emisiones e inmisiones

⁽²⁾ En el documento CDR 164/2010 fin ya recomendó la creación de dichos equipos.

⁽³⁾ Se trata de una recomendación recurrente del Comité: véase CDR 164/2010 fin y CDR 140/2011 fin.

32. Lamenta que las sinergias entre las distintas medidas brillen a menudo por su ausencia. Algunas medidas que tienen efectos positivos en algunos ámbitos pueden tener efectos perjudiciales en otros. Así, por ejemplo, el empleo creciente de biomasa, tal como el biodiésel en instalaciones pequeñas, puede hacer que aumenten las emisiones de hollín, lo cual pone en riesgo la calidad del aire y la salud pública. El aumento del número de vehículos diésel, aunque puede suponer una disminución de las emisiones de CO₂, incide negativamente en la emisión de partículas finas. A su vez, las técnicas de reducción de las emisiones de partículas finas pueden incidir negativamente en cuanto a las emisiones de NO₂ de los vehículos diésel, lo cual retrasaría (como ya ha sido el caso) la evolución a la baja de las concentraciones de NO₂. Conviene prevenir en la medida de lo posible dichas consecuencias negativas mediante la integración reforzada de las políticas. A tal efecto, se recomienda orientarse en los ámbitos de actuación de que se trate hacia situaciones en las que todos ganen o al menos establecer criterios sobre cuándo es preferible priorizar un objetivo u otro.

33. Observa que sería conveniente vincular la política de mejora de la calidad del aire con la política de fomento del uso de fuentes de energía alternativas. El uso de energías alternativas (por ejemplo, instalaciones para la utilización de la geotermia, paneles fotovoltaicos, etc.) contribuiría notablemente a mejorar la calidad del aire.

34. Destaca la falta de integración entre las políticas de lucha contra el cambio climático y las políticas sobre la calidad del aire. Hace hincapié en las sinergias entre las políticas climática y sobre la calidad del aire. La política sobre la calidad del aire influye positivamente en la lucha contra el cambio climático. No obstante, el impacto de la política climática sobre la contaminación atmosférica es limitado. En efecto, la política climática tiene una dinámica y un calendario propios.

35. Considera que las políticas sobre la calidad del aire y sobre ruido ambiental ofrecen grandes posibilidades de establecer sinergias, en particular cuando se puede lograr disminuir el tráfico, y que, a este respecto, conviene aspirar a una situación en la que todos ganen en ambos ámbitos de actuación ⁽⁴⁾.

36. Pide que se amplíe la relación de las emisiones e inmisiones mediante un sistema de «supervisión integrada», con una consideración y una evaluación coordinada de las emisiones, una ampliación del abanico de los contaminantes, siempre que se demuestre adecuadamente que realmente afectan a la salud de las personas o al medio ambiente, o bien, en caso de evaluación, se restrinja al seguimiento por modelización y la creación de modelos de dispersión, así como la evaluación de la contaminación y del impacto espacial y temporal, siempre y cuando esto no suponga un aumento excesivo de las cargas administrativas.

Vinculación entre las políticas de la UE sobre emisiones e inmisiones

37. En efecto, las inmisiones se derivan siempre de los niveles de emisión, la procedencia de las emisiones, así como las

condiciones en que se produce su transmisión, es decir, su difusión. Además, una política sobre emisiones ambiciosa puede ser el medio más eficaz para reducir las inmisiones (niveles de concentración).

38. Observa que la ambiciosa política de inmisiones de la UE no se ha plasmado automáticamente en una política europea de emisiones igualmente ambiciosa, lo cual ha suscitado un desequilibrio entre ambas; por tanto, en muchos Estados miembros las dificultades de aplicación (véase apartado B) y la ralentización de la mejora de la calidad del aire se deben en gran medida a, entre otras, incoherencias entre las políticas de la UE de inmisión y de emisión, que deberán, por tanto, abordarse en cualquier futura modificación de las políticas y medidas en este ámbito, con el fin de restaurar el equilibrio necesario:

- a) El nivel de exigencia de la Directiva sobre la calidad del aire no es equiparable al nivel de exigencia y a los resultados logrados en la práctica mediante las normas de la UE basadas en la fuente (véase apartado D), por lo que es necesario adecuar estos dos objetivos.
- b) Los efectos de las normas Euro (sobre emisiones) solo serán perceptibles y evaluables pasados unos años. Por definición, dichas normas Euro solo se aplican a una pequeña parte del parque automovilístico, a saber, los vehículos nuevos. Las nuevas normas de emisión solo inciden en caso de sustitución de un vehículo. Dicha renovación del parque automovilístico (al igual, por tanto, que las repercusiones de las nuevas normas) lleva varios años (ya que se trata de mejoras del «mundo real»).
- c) El Comité pide a la Comisión Europea que indique en la estrategia temática revisada cuál es el plazo necesario para el ciclo de renovación de las medidas previstas de reducción en la fuente, es decir, dicho de otra forma, que comunique en qué plazo después de la instauración de las medidas de reducción en la fuente se podrán cumplir los valores límite en condiciones reales. Asimismo, es importante proceder a una evaluación del tiempo necesario para sustituir el parque automovilístico por vehículos más limpios. Los ajustes en la política de inmisiones deberían adaptarse al ciclo de renovación.

39. Afirma que los nuevos objetivos relativos al nivel deseado de calidad del aire (establecimiento de límites más exigentes) han de ser realistas y alcanzables; por tanto, han de conjugarse con normas (sobre las emisiones basadas en la fuente) que logren reducir eficazmente las emisiones en todo el territorio de la UE. A tal fin, es conveniente, en la fase de elaboración de la política, definir unos niveles de ambición similares y unos calendarios sincronizados para la política de la UE en materia de inmisiones (véase el punto anterior). El Comité pide que también se preste atención a la fase de aplicación, durante la cual podría resultar que no se adopten determinadas medidas de reducción en la fuente, anunciadas en la estrategia temática revisada, o que en la práctica no conduzcan al objetivo de reducción de las emisiones (previsto en la política en materia de emisiones). El Comité sugiere que, en este caso, la Comisión Europea tome medidas de compensación, que permitan evitar

⁽⁴⁾ Esta recomendación se había formulado ya en el dictamen del CDR relativo a la «Directiva sobre el ruido ambiental: el camino a seguir» (190/2011 rev. 2). Tal es el deseo del Comité desde hace años.

que las actuales incoherencias entre las políticas de la UE en materia de emisiones e inmisiones vuelvan a producirse y obliguen a los entes locales y regionales a afrontar una misión imposible.

40. Propone, a efectos de la elaboración de la nueva política europea sobre la calidad del aire -con arreglo a la necesaria coherencia entre las políticas de inmisión y emisión- el calendario siguiente:

- a) a principios de 2013, presentación de la estrategia temática sobre la calidad del aire, la cual, en 2013, pasará a integrarse en el proceso decisorio de la UE;
- b) a finales de 2013, presentación de la revisión de la Directiva sobre la calidad del aire y las normas de la UE basadas en la reducción en la fuente;
- c) en 2017, evaluación intermedia y posibilidades de ajuste, basándose en nuevos indicadores (véase apartado E).

D. Política sobre emisiones

Política de la UE de reducción en la fuente

41. Observa que la contaminación atmosférica se debe, en gran medida, al tráfico por carretera y aéreo, la navegación, la calefacción, los hogares, la industria y la ganadería intensiva. Por consiguiente, una política ambiciosa de reducción en la fuente de contaminación resulta indispensable⁽⁵⁾. No obstante, en este contexto es necesario tener en cuenta que el tráfico por carretera motorizado es uno de los responsables directos de la contaminación del aire en las zonas urbanizadas.

42. Se congratula, en aras de la calidad del aire, del nivel de exigencia al que se aspira en el Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» [COM(2011) 144 final]. No obstante, para alcanzar el nivel indispensable de calidad del aire, el Comité aboga por el establecimiento de un plan de acción europeo que incluya objetivos intermedios, medidas concretas (como las medidas europeas de reducción en la fuente) y evaluaciones intermedias⁽⁶⁾.

43. Pide que la UE, además de procurar disminuir las emisiones de cada fuente móvil o fija, se ocupe más sistemáticamente que antes de reducir el volumen total de las emisiones que emanan de las diferentes fuentes. Hasta ahora, buena parte de esas medidas de política cuantitativa se ha dejado en manos de los entes locales y regionales. En un primer momento, la contribución de la UE podría comprender las siguientes medidas:

— dar preferencia al transporte público en detrimento del transporte privado a la hora de planificar y fomentar el desarrollo de las redes transeuropeas;

— ampliar el concepto de calidad de los productos de la UE, que hasta ahora se centraba en las consecuencias sanitarias y medioambientales (ecodiseño) de los productos, para incluir el componente de la reducción del consumo de energía y materias primas.

44. Considera que la política de la UE sobre emisiones ha de apoyarse en normas (junto con acciones basadas en objetivos y en una normativa al respecto) para no frenar otras innovaciones de carácter técnico.

45. Recomienda la introducción de una norma de prevención similar al marco jurídico en materia de residuos y que permita explotar en consecuencia los recursos disponibles.

46. Señala que el incumplimiento generalizado de los valores límite de NO₂ debe atribuirse fundamentalmente a la insuficiencia y los retrasos de la UE para limitar las emisiones (de los vehículos de motor) y, por tanto, recomienda que se refuercen las normas Euro sobre los vehículos en lo referente al NO₂, al NO_x y a las partículas finas. Es importante respetar escrupulosamente los plazos señalados a efectos de la introducción de las normas Euro 6.

47. Recomienda, asimismo, reforzar las normas sobre las emisiones procedentes de otras fuentes móviles, como, por ejemplo, la maquinaria fuera de carretera (off-road), la instalación de filtros en vehículos ya en circulación (retrofit) o la actualización de las normas europeas para las motocicletas, entre otros.

48. Señala las diferencias existentes entre la reglamentación y las emisiones efectivas de los vehículos. Las normas Euro 5 eran (y siguen siendo) ambiciosas. Sin embargo, esta ambición no se ve reflejada en una reducción importante de la contaminación atmosférica. Esto se explica principalmente por las diferencias existentes entre la realidad jurídica de la reglamentación europea y las emisiones efectivas del tráfico por carretera. A raíz de la introducción de las normas Euro 3 sobre los camiones quedó patente que las emisiones del tráfico real eran mucho más elevadas de lo previsto y no correspondían a la reducción programada de la tasa de emisiones. Este problema se volvió a observar en relación con las normas 4 y 5 sobre, respectivamente, los camiones y los automóviles que funcionan con gasóleo y, en menor medida, en cuanto a las emisiones de NO_x procedentes de los automóviles. Para concretar las ambiciones de la legislación europea, es necesario asegurar que la norma Euro 6 que se aplica a las emisiones de los vehículos durante el ciclo de ensayo se corresponda en mayor medida con las emisiones reales de un desplazamiento urbano de tipo medio.

49. El Comité llama la atención también sobre el hecho de que, en la práctica, los camiones nuevos son a menudo objeto de adaptaciones técnicas. En consecuencia, las emisiones de óxidos de nitrógeno y de partículas finas en condiciones reales son más elevadas que las previstas sobre la base de las pruebas de homologación. En la medida de lo posible, conviene evitar y sancionar esta práctica en el momento de la introducción de los camiones que cumplan las normas Euro VI. Para prevenir este problema, el Comité pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que refuercen la legislación, la homologación de los camiones y las inspecciones en la materia. También convendrá estudiar si se pueden impedir estas adaptaciones técnicas en el futuro.

50. Pide que se preste particular atención a los vehículos pesados (autobuses y camiones), que generalmente son los que más contaminan. Los de tipo medio (en particular, los

⁽⁵⁾ Véase CDR 190/2011 rev2, CDR 140/2011 fin, CDR 101/2011 fin, CDR 164/2010 fin y CDR 159/2008 fin.

⁽⁶⁾ Esta recomendación figura, asimismo, en el documento CDR 101/2010 fin.

destinados a las entregas o suministros) también emiten niveles de NO_x claramente por encima de la media de los vehículos de transporte de viajeros. Por tanto, la política de la UE en materia de emisiones debe prestar especial atención a hacer más estrictas las normas de emisiones aplicables a los vehículos pesados y de categoría intermedia, pero también a los automóviles que funcionan con motor de gasóleo, acompañándolas de medidas adecuadas de gestión de la logística comercial y de incentivación y mejora del transporte público local.

51. Observa que el desgaste de los neumáticos y de los discos de los frenos, junto con el desgaste del pavimento y la resuspensión de las partículas de las vías de circulación, contribuye a elevar la concentración de partículas finas y recomienda que, en el Programa marco de la UE sobre investigación, se emprendan estudios para reducir este tipo de emisiones. Observa que en Europa sigue correspondiendo al sector industrial una cuota importante de las emisiones globales. El Comité propone, asimismo, elaborar una guía de buenas prácticas con recomendaciones sobre métodos para retener las partículas y evitar que las sustancias contaminantes vuelvan a difundirse nuevamente en el aire.

52. La reducción de dichas emisiones está regulada mediante la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE). Ambiciosos documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF) y las conclusiones que se extraigan de ellos son instrumentos determinantes para reducir las concentraciones de fondo. Para seguir empleando en el futuro las mejores tecnologías disponibles (MTD) es necesario actualizar periódicamente los BREF, incluidas sus conclusiones, los cuales han de ser suficientemente ambiciosos como para reducir las tasas de concentración de fondo en toda Europa. Igualmente conviene recurrir lo menos posible a las excepciones (7).

53. Observa que las explotaciones agrarias originan parte de la contaminación atmosférica. Las emisiones de amoníaco contribuyen en gran medida a la acidificación y eutrofización. Para alcanzar los objetivos en materia de protección de la naturaleza, en particular para la conservación de las zonas Natura 2000, se requiere seguir reduciendo los niveles de NH₃. La disminución de dichas emisiones está regulada por la Directiva sobre las emisiones industriales (2010/75/UE). Por otra parte, para las grandes explotaciones agrarias con una producción de tipo industrial también es importante poder seguir empleando en el futuro las mejores técnicas disponibles y, para ello, es necesario actualizar periódicamente los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF).

54. Observa que el impacto de las emisiones del transporte marítimo sobre las concentraciones de contaminantes atmosféricos puede llegar a ser considerable en las ciudades y zonas portuarias, y en las vías navegables interiores con mucho tráfico, así como en las ciudades y regiones costeras. El Comité insta a los responsables políticos nacionales a velar por la aplicación de las directrices de la Organización Marítima Internacional (OMI) respecto al conjunto de las aguas costeras europeas. Deberían establecerse medidas para reducir las emisiones, tanto de partículas como de NO_x, para los barcos de la navegación interior.

55. Observa que las emisiones del transporte aéreo contribuyen a la concentración de fondo de las partículas contaminantes. El Comité exhorta a la UE y a las autoridades nacionales a

que adopten las medidas necesarias y hagan más rigurosos los requisitos sobre emisiones del transporte aéreo.

Revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión (Directiva 2001/81/CE)

56. Subraya que la Directiva sobre techos nacionales de emisión es el instrumento por excelencia para reducir las concentraciones de fondo. La contaminación atmosférica transfronteriza constituye una parte importante de las concentraciones de fondo en numerosos Estados miembros y puede llegar a representar más del 50 % (de media nacional) en el caso de determinadas sustancias contaminantes. El Comité considera esencial que la revisión de la referida Directiva sobre techos nacionales de emisión sea suficientemente ambiciosa como para reducir las tasas de concentración de fondo en toda Europa. A tal efecto, la política local y regional sobre calidad del aire ha de ser realista y viable.

57. Observa que la Directiva sobre techos nacionales de emisión es un instrumento importante para forzar a los Estados miembros a adoptar normas de reducción en la fuente. A tal fin, no obstante, es esencial equiparar el nivel de exigencia de la revisión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión así como de la política de la UE sobre reducción basada en la fuente, por un lado, con el grado de severidad de las Directivas sobre la calidad del aire (2008/50/CE y 2004/107/CE). Los objetivos estrictos de las Directivas sobre la calidad del aire solo podrán alcanzarse si los dos primeros actos legislativos persiguen el mismo nivel de exigencia. A tal respecto, el Comité considera que la fusión de la Directiva sobre techos nacionales de emisión con las Directivas sobre calidad del aire favorecerá la armonización deseada de los distintos niveles de exigencia.

58. Expresa su preocupación por el bajo nivel de ambición que muestran los Estados miembros en relación con la revisión en curso del Protocolo de Gotemburgo (que recoge los acuerdos internacionales suscritos en cuanto a los techos de emisión). Dicha revisión influye en la de la Directiva sobre los techos nacionales de emisión y, por tanto, en el nivel de exigencia que impondrá la Directiva sobre la calidad del aire. El Comité anima a los Estados miembros a optar por un nivel de exigencia más estricto en el marco de la revisión del Protocolo de Gotemburgo.

59. Pide que, al menos, se confeccione un inventario de las emisiones de carbono elemental u hollín y se organice un seguimiento para identificar los nuevos contaminantes atmosféricos que puedan entrar en el futuro en el ámbito de aplicación del Protocolo.

E. Política de inmisiones: Revisión de las Directivas relativas a la calidad del aire ambiente (Directivas 2008/50/CE y 2004/107/CE)

Principios generales relativos a la revisión de las Directivas

60. Observa que las Directivas sobre la calidad del aire (2008/50/CE y 2004/107/CE) son instrumentos esenciales para atenuar la exposición de los ciudadanos y del medio ambiente a la contaminación atmosférica. La determinación de los niveles mínimos de protección ha generado en todos los Estados miembros medidas encaminadas a reducir las emisiones y a atenuar las concentraciones en las proximidades de los puntos críticos. La reducción de las emisiones en un país engendra simultáneamente la disminución de la contaminación atmosférica transfronteriza, de manera que los países vecinos se ayudan mutuamente a respetar los umbrales máximos.

(7) En su Dictamen 159/2008 fin sobre las emisiones industriales el CDR ya hizo esta recomendación.

61. Considera que la mejora de la salud pública y la protección del medio ambiente deben ser el fundamento de la revisión de las Directivas sobre calidad del aire. Se debería reforzar el nivel de exigencia al respecto para la mejora de la salud pública. No obstante, el Comité impone como requisito al respecto que el nivel de ambición de la revisión ha de articularse cuidadosamente con el grado de exigencia de los techos nacionales de emisión y de la política de la UE sobre emisiones (política basada en la reducción en la fuente), tal como se ha señalado arriba (punto 57).

62. Observa que las Directivas sobre la calidad del aire contienen actualmente 27 techos y niveles objetivo. El Comité observa, asimismo, que los distintos techos se solapan (por ejemplo, los techos diarios y anuales relativos al PM_{10} y los techos anuales referidos al PM_{10} y al $PM_{2,5}$). Por otra parte, varios techos llevan bastantes años sin alcanzarse en gran parte de la UE. Por consiguiente, el Comité propone que se analice si el concepto de niveles objetivo aporta un valor añadido en el caso de las sustancias respecto de las cuales las Directivas establecen ya techos.

63. Observa que la redacción de informes, exigidos por las Directivas, sobre las concentraciones registradas y sobre la evolución de la puesta en práctica de los programas sobre calidad del aire requiere mucho tiempo e impone una carga administrativa adicional a los entes locales y regionales.

64. Estima que en aras de la salud pública y de la investigación científica, así como del objetivo de legislar mejor, de reducir las cargas administrativas y de facilitar la comunicación con los ciudadanos, cabría reducir el número de sustancias así como el de los niveles objetivo y de los techos. Ello puede lograrse centrándose en las sustancias más contaminantes y los indicadores que mejor reflejan los aspectos relativos a la salud pública.

Carbono elemental/hollín

65. Recomienda, en cuanto a la contaminación derivada del tráfico, escoger el indicador que refleja mejor los aspectos relativos a la salud pública. A este respecto, la Directiva en vigor establece normas sobre los PM_{10} , los $PM_{2,5}$ y el NO_2 . No obstante, algunos estudios indican que el carbono elemental (hollín) y la concentración de partículas (aerosoles relacionados con la combustión) son mejores indicadores en cuanto a los componentes de la contaminación atmosférica vinculada con el tráfico de vehículos de motor con repercusiones para la salud pública. El hollín es la fracción del carbono que se libera a raíz de la combustión de cualquier combustible a base de carbono (entre otros, el gasóleo y la gasolina), en particular mediante motores de vehículos y navíos. Por consiguiente, el Comité recomienda asimismo que se analice la posibilidad de introducir una norma nueva sobre la concentración de partículas y el hollín

66. Observa que conceder mayor atención al hollín podría ajustarse a las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.

67. Propone incluir en la Directiva la posibilidad de adaptación intermedia (mediante un procedimiento de refundición). En caso de que los estudios (véase el punto 65) y los resultados positivos concretos de los experimentos muestren que la norma basada en el carbono elemental es la más indicada para servir de indicador, convendría examinar si conviene incluirla como norma en la directiva y de qué manera.

Contaminación atmosférica por partículas

68. Señala que la Directiva en vigor establece tres techos y un objetivo de reducción sobre partículas finas (PM_{10} y $PM_{2,5}$). Prevé, además, respecto de las partículas finas distintos límites, algunos de ellos valores medios anuales o diarios, lo cual complica su aplicación en la práctica e implica cargas administrativas injustificadas. El Comité es consciente del debate en curso sobre la simplificación de esta situación mediante el abandono de una de las normas sobre partículas finas, ya sea sobre los PM_{10} o los $PM_{2,5}$, siempre que esté adecuadamente justificado por estudios de efectos sobre la salud y el medio ambiente. El Comité no se pronuncia al respecto.

69. Reconoce que en algunos lugares es muy difícil respetar los techos relativos a los PM_{10} . Aunque ello puede deberse a las circunstancias, a las especificidades de las fuentes locales, o bien a determinadas circunstancias meteorológicas específicas coincide con periodos de contaminación atmosférica a gran escala. El transporte de mercancías de larga distancia también puede contribuir en gran medida a la contaminación total. Para garantizar la deseable flexibilidad, el Comité propone que se analice si la evaluación basada en los límites medios anuales podría realizarse sobre la base de medias de concentraciones plurianuales.

70. Observa que la introducción de una norma relativa a los $PM_{2,5}$ se percibe como algo positivo, ya que probablemente implica una mejor correlación con los efectos que en la salud tienen los PM_{10} . No obstante, existen muy distintos techos respecto de los $PM_{2,5}$, al igual que para la exposición en general y la tasa de reducción. Ello representa un obstáculo para que los responsables políticos respeten dichos límites en todas sus facetas. No está claro aún si los entes locales y regionales pueden respetar satisfactoriamente los techos ni las tasas de reducción relativos a los $PM_{2,5}$. La información al respecto sigue siendo insuficiente y no se pueden evaluar los efectos de dichas medidas. El Comité recomienda tener en cuenta la ausencia de dicha información a la hora de evaluar las normas sobre los $PM_{2,5}$ y analizar la posibilidad de señalar un plazo más largo para el cumplimiento de las normas en determinadas situaciones.

$NO_x - NO_2$

71. Propone que, a la espera de los estudios sobre una formulación alternativa de la norma, la Comisión Europea reconsidere la necesidad de imponer una norma sobre la concentración media horaria de los NO_2 , dado que los límites anuales parecen ser aún más «estrictos» y que es inconcebible adoptar normas de ámbito local para limitar las concentraciones medias horarias de NO_2 .

72. Propone que la Directiva sancione el derecho de los ciudadanos a que se establezca un plan de acción en caso de superarse los límites de las emisiones contaminantes.

73. Considera que, habida cuenta de las dificultades específicas para rebajar los niveles de NO_2 en la atmósfera, conviene ampliar las posibilidades de prolongar los plazos (excepciones adicionales). El requisito para conceder dicha prolongación es que los Estados miembros afectados demuestren que, pese a haber adoptado todas las medidas razonablemente necesarias,

en particular para limitar las distancias recorridas por los vehículos de motor, no han logrado respetar el techo fijado por la UE debido a que los motores de los vehículos no se ajustan a los niveles de emisión establecidos por las normas Euro (en otras palabras, en virtud de una política europea de reducción en la fuente defectuosa).

Ozono

74. Indica que el ozono (O₃) se transforma en la atmósfera como consecuencia de la irradiación solar, como reacción de los denominados «compuestos precursores»: óxidos de nitrógeno, metano y otros compuestos orgánicos volátiles. Se registran concentraciones elevadas de ozono en distintas ciudades, en particular del sur de Europa. Los entes locales, pese a no poder influir en las concentraciones de ozono que se dan en su territorio, pueden no obstante contribuir a reducir las concentraciones de otros lugares mediante la reducción de las emisiones del tráfico. El Comité considera que la reducción de las concentraciones elevadas de ozono en las áreas urbanas debería constituir una prioridad, sobre todo para las políticas nacionales y europea sobre calidad del aire. Se considera que una política de emisiones relativa a los compuestos orgánicos volátiles es la medida más eficaz.

75. Se remite a un estudio del Instituto Real de los Países Bajos para la Salud Pública y el Medio Ambiente (*Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*)⁽⁸⁾, en el que se muestra que los Estados miembros tienen poca influencia en la media anual de las concentraciones de ozono y casi no pueden actuar respecto de los picos de ozono que se produzcan en su territorio. Al mismo tiempo, las concentraciones de fondo a gran escala parecen aumentar ligeramente. El Comité considera que hay que tener en cuenta esta evolución en el marco de la evaluación de los niveles objetivo de ozono (objetivos a largo plazo) y de las consecuencias que tiene para la elaboración de las políticas y de los informes. En especial para los países meridionales, sometidos a mayor número de horas de sol -mayor radiación solar- y una mayor temperatura media, fenómenos que favorecen la formación de ozono troposférico, el cumplimiento de los niveles objetivo de ozono a largo plazo es difícil de respetar. El CDR recomienda analizar si cabe considerar este fenómeno como un tipo de contaminación natural de manera que reciba igual trato que la sal marina o la arena del Sahara.

76. Recomienda que, para reducir las concentraciones de ozono, se haga hincapié especialmente en la reducción de las

emisiones de gases que ocasionan la formación de ozono mediante la revisión de la Directiva relativa a los límites nacionales de emisión (2001/81/CE) y el refuerzo de la normativa sectorial sobre las principales fuentes.

Flexibilidad

77. Subraya que la situación atmosférica puede ejercer una influencia negativa considerable en los niveles de contaminación atmosférica. Así, la sequía extrema observada durante los primeros meses de 2011 en gran parte de Europa occidental acarreó concentraciones elevadas de PM₁₀. Esta influencia solo puede mitigarse mediante normas de ámbito local y regional, lo cual ha de tenerse en cuenta a efectos de la normativa de la UE previendo disposiciones relativas a los años extremos desde el punto de vista meteorológico, por ejemplo, mediante la instauración de una media plurianual.

78. Subraya, a este respecto, la vinculación existente entre las tendencias económicas y la contaminación atmosférica, que debería tenerse en cuenta en la elaboración de futuras políticas. La crisis económica actual hace que disminuya la actividad económica (movilidad, industria y navegación), lo cual desemboca en una baja de las emisiones. Al mismo tiempo, los recursos financieros disponibles para innovar son, por otra parte, muy limitados, tanto a nivel privado (por ejemplo, la renovación de sistemas de calefacción o vehículos) como a nivel industrial. En el momento en que vuelva a activarse la economía, es muy posible que estas tendencias vuelvan a invertirse.

Seguimiento (medición) y modelización (cálculo)

79. Señala que el tipo de implantación de las estaciones de medición puede variar en función de los Estados miembros. Dado que cada implantación posee particularidades geográficas diferentes, que pueden influir en los valores de la calidad del aire, el Comité recomienda que el seguimiento siga siendo obligatorio, pero que se mejore gracias a normas más específicas en la implantación de las estaciones de medición, a fin de garantizar la comparabilidad de los datos medidos.

80. Propone, a este respecto, la creación de una plataforma de intercambio de información en tiempo real sobre los niveles de contaminación atmosférica, así como una armonización de los umbrales de información y de alerta para coordinar mejor las acciones emprendidas por los Estados miembros en situaciones urgentes en caso de incidente grave de contaminación.

Bruselas, 3 de mayo de 2012.

La Presidenta
del Comité de las Regiones
Mercedes BRESSO

⁽⁸⁾ RIVM, «Dossier Ozon 2011: een overzicht van de huidige stand van kennis over ozon op leefniveau in Nederland» (Expediente sobre el ozono de 2011: conocimientos actuales de la situación troposférica de los Países Bajos), junio de 2011.