

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Aplicación de la legislación medioambiental de la UE en materia de calidad del aire, agua y residuos»

(Dictamen exploratorio)

(2019/C 110/06)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 03/05/2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Dictamen exploratorio
Decisión de la Mesa	17/04/2018 (en previsión de la consulta)
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	27/11/2018
Aprobado en el pleno	12/12/2018
Pleno n.º	539
Resultado de la votación	117/2/6
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de la revisión de la aplicación de la política medioambiental (EIR, por sus siglas en inglés) consistente en proporcionar una visión clara de la situación de cada Estado miembro para detectar las principales deficiencias en la aplicación de la legislación medioambiental europea, recomendar medidas correctoras y prestar apoyo a los Estados miembros que se están quedando a la zaga en términos de aplicación, en particular, a través de un nuevo instrumento de asistencia técnica entre pares.

1.2. No obstante, en su dictamen al respecto⁽¹⁾, el CESE afirma que la EIR de la UE ha puesto de manifiesto que la aplicación deficiente, fragmentada y desigual de la legislación medioambiental europea constituye un grave problema en muchos Estados miembros de la Unión. Hoy como ayer, a las causas profundas de la deficiente aplicación detectadas durante la EIR parecen sumarse la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de muchos Estados miembros para hacer de la mejora sustancial de la aplicación una prioridad política y proporcionar recursos suficientes a tal fin (por ejemplo, mediante el marco financiero plurianual — MFP). El CESE recuerda, por tanto, que la adecuada aplicación del acervo medioambiental de la Unión redunda en interés de los ciudadanos europeos y entraña auténticas ventajas económicas y sociales.

1.3. Asimismo, tal como se indica en el dictamen⁽²⁾ mencionado anteriormente, el CESE insiste en que la aplicación eficaz de las medidas de protección medioambiental depende, en parte, de que se conceda un papel activo a la sociedad civil: empresarios, trabajadores y otros representantes de la sociedad. Por consiguiente, el CESE reitera su llamamiento a favor de una participación reforzada y más estructurada de la sociedad civil, lo que permitiría profundizar en las EIR. Según el CESE, las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional deben tener la oportunidad de aportar su experiencia y sus conocimientos a los informes por país, así como a los diálogos estructurados nacionales y a su seguimiento. Por este motivo, el CESE está dispuesto a facilitar el diálogo de la sociedad civil a escala de la UE en el marco de una economía verdaderamente sostenible y circular.

1.4. En su dictamen sobre las «Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental»⁽³⁾, el CESE vuelve a insistir en que las deficiencias actuales, que minan la confianza de los ciudadanos en la eficacia de la legislación de la UE, y reitera su petición a los Estados miembros y a la Comisión para que movilicen recursos financieros

⁽¹⁾ Dictamen sobre la «Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE», DO C 345 de 13.10.2017, p. 114.

⁽²⁾ Véase la nota a pie de página n.º 1.

⁽³⁾ Dictamen sobre las «Acciones de la UE destinadas a mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental», DO C 283 de 10.8.2018, p. 83.

importantes con el fin de contratar personal adicional, a fin de controlar la aplicación de la gobernanza y la legislación medioambientales.

1.5. El CESE insiste en que, en algunos casos, también son necesarias las inversiones medioambientales, la sensibilización del público o fuertes cadenas de garantía del cumplimiento y que, pese a disponer ya de inspectores medioambientales, la Unión Europea y sus Estados miembros necesitan, además, jueces y fiscales especializados.

1.6. El CESE también recuerda, como indica en su dictamen⁽⁴⁾, que además de las acciones relativas a los Estados miembros y el público interesados destinadas a dar a conocer las normas que deben cumplirse y fomentar la concienciación pública, han de adoptarse medidas para que, en su calidad de «guardiana de los Tratados», la Comisión Europea pueda supervisar o controlar su aplicación a escala europea. El plan de acción⁽⁵⁾ pasa por alto los factores de incumplimiento de las normas, como los relacionados con el oportunismo o la falta de voluntad política. Si bien es necesario apoyar a los Estados miembros, el CESE precisa una vez más que las medidas no vinculantes del plan de acción propuesto no pueden ser la única estrategia para mejorar el cumplimiento de la legislación medioambiental.

1.7. Tanto la EIR como el plan de acción siguen un ciclo de dos años. Por lo tanto, el CESE subraya que este último debe desempeñar un papel activo en la supervisión y la modificación periódica de su contenido a fin de hacer oír la voz de la sociedad civil en este proceso de mejora continua de las políticas medioambientales de la Unión Europea.

1.8. Además, tal como lo demuestran una serie de documentos de la Comisión Europea, numerosas deficiencias se deben a la falta de cooperación entre los distintos niveles de gobernanza (nacional, regional, local) responsables de la aplicación de la legislación medioambiental, por lo que el CESE también hace un llamamiento a la UE para que integre a la sociedad civil en la supervisión y evaluación continuas de la aplicación de esta legislación.

1.9. Los ciudadanos de la Unión consideran que la protección del medio ambiente resulta de vital importancia. Ahora bien, la mayoría de los ciudadanos europeos estiman que la UE y los gobiernos nacionales no están haciendo lo suficiente para proteger el medio ambiente. Por lo tanto, el Consejo, el Parlamento y la Comisión deberían colaborar más estrechamente para responder, con ayuda del CESE, a las expectativas de los ciudadanos. En particular, esta ambición podría traducirse en una solicitud al CESE para que elabore un dictamen exploratorio sobre cómo la sociedad civil podría contribuir más a la elaboración y la aplicación de la legislación medioambiental de la UE.

1.10. A corto plazo, el CESE pide a la Comisión que difunda la lista de las EIR que recoja, desglosadas por Estado miembro, todas las deficiencias observadas en la aplicación de la legislación medioambiental europea en materia de calidad del aire, agua y residuos. La lista debería basarse en parte en las indicaciones facilitadas a la Comisión y en una consulta a la sociedad civil organizada. Asimismo, pide a la Comisión que defina y, a continuación, aplique soluciones para subsanar estas deficiencias. El CESE se muestra dispuesto a contribuir, con arreglo a sus medios y conocimientos, a desarrollar dichas soluciones y a participar en su futura puesta en práctica.

1.11. El CESE considera que la Comisión debería no solo formular propuestas legislativas, sino también facilitar y apoyar la aplicación de la legislación, y velar también por que los textos vigentes sean más coherentes entre sí y más acordes con el progreso científico y los compromisos internacionales a fin de proteger la salud pública y de restaurar el buen funcionamiento de los ecosistemas, sin los cuales no son posibles ni el desarrollo económico ni la justicia social. En particular, la aplicación de la legislación medioambiental es esencial para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (ODS) y la puesta en la práctica de los acuerdos sobre el clima. Por consiguiente, el CESE llama la atención de las autoridades competentes sobre varios ejemplos de mejora de la legislación medioambiental en materia de calidad del aire, agua y residuos recogidos en el presente dictamen.

1.12. Por último, a la luz de la reciente propuesta de Directiva sobre los plásticos de un solo uso, parece demostrado que el elevado nivel de aceptación de las medidas propuestas se debe a las acciones de información y a la labor emprendida a través los medios de comunicación sobre la contaminación por plásticos en los océanos, que han elevado el grado de concienciación de los ciudadanos sobre este problema. El CESE considera que este podría también ser el caso de muchas otras medidas que pueden ofrecer a los ciudadanos de la Unión un entorno de vida saludable, permitir su adaptación al cambio climático y poner fin a la destrucción de la biodiversidad. El CESE reafirma en este sentido que es necesario que la sociedad civil participe en aras de una educación cívica y confía en que las autoridades europeas, nacionales y locales redoblen sus esfuerzos para sensibilizar a los ciudadanos, así como a los responsables de la toma de decisiones públicas y privadas (en particular en las pymes y las microempresas) sobre estos grandes desafíos del siglo XXI.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la voluntad de cooperación que demuestra el Parlamento Europeo al formular esta solicitud de dictamen exploratorio sobre la aplicación de la legislación medioambiental de la UE en materia de calidad del aire, agua y residuos.

⁽⁴⁾ Véase la nota a pie de página n.º 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final.

2.2. La aplicación de la legislación medioambiental de la UE en materia de calidad del aire, agua y residuos se refiere, en particular, a la protección de los ecosistemas; también brinda nuevas oportunidades y perspectivas económicas que redundarán en beneficio de la salud de los europeos. La aplicación no solo plantea la cuestión de la transposición de las Directivas a los ordenamientos nacionales —esto constituye un mero primer paso—, sino que también implica el establecimiento de las autoridades públicas necesarias o la puesta a disposición de los medios existentes en términos de recursos humanos, competencias y responsabilidades, pericia y capacidad financiera. En muchos casos, se necesitan inversiones medioambientales —públicas o privadas— (por ejemplo, para el tratamiento del agua y de los residuos) y, en otros, hay que regular las actividades que repercuten negativamente en el medio ambiente (por ejemplo, para preservar la calidad del aire).

2.3. La mejora de la aplicación de la legislación medioambiental de la UE debería considerarse una prioridad en todos los Estados miembros y se debería reforzar las autoridades públicas responsables de estas cuestiones. En numerosos dictámenes anteriores, el CESE ya formuló recomendaciones en este sentido y, más en concreto, en lo que respecta a la aplicación de la legislación medioambiental de la Unión vigente en materia de calidad del aire, agua y residuos. Por lo tanto, el CESE se remite a dichos dictámenes, dedicados específicamente al aire ⁽⁶⁾, al agua ⁽⁷⁾ o a los residuos ⁽⁸⁾.

2.4. Además de estos dictámenes temáticos, cabe señalar que algunos dictámenes del CESE de carácter más general también incluyen recomendaciones que pueden responder a esta solicitud, por ejemplo, dictámenes sobre el acceso a la justicia ⁽⁹⁾ o sobre la aplicación actual de la legislación y la gobernanza ⁽¹⁰⁾ y la protección de los intereses colectivos de los consumidores ⁽¹¹⁾, dictámenes estratégicos ⁽¹²⁾, o aquellos que apuntan a un marco geográfico que excede al de la Unión Europea y que tratan en particular de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) ⁽¹³⁾, de acuerdos de libre comercio ⁽¹⁴⁾ o del clima ⁽¹⁵⁾.

2.5. Además de la aplicación de la legislación vigente que facilita el establecimiento de un mercado único propicio para una competencia libre y sin distorsiones, digno de la confianza de los ciudadanos, ya sean productores o consumidores —un Derecho que sea capaz de hacer valer altos niveles de calidad y seguridad en lo que respecta a la protección de la población y su entorno—, parece indispensable tratar de mitigar las carencias de la legislación actual y, al mismo tiempo, garantizar que la Unión, en el contexto de negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales, obtenga de manera sistemática la equivalencia de su legislación social y medioambiental para los productos importados.

2.6. En este contexto, debemos considerar todas las observaciones, conclusiones y recomendaciones enumeradas en el presente dictamen exploratorio, no como un riesgo, sino como una oportunidad para guiar nuestra labor a fin de crear ventajas, ya sean competitivas o de cooperación, que ofrezcan una orientación y un futuro en términos económicos, sociales y medioambientales.

2.7. Por último, recordemos que, con independencia de que se trate del aire, del agua o de los residuos, deben evitarse las disparidades entre Estados miembros a la hora de aplicar la legislación europea. Si no, se corre el riesgo de crear distorsiones de la competencia, desigualdades medioambientales y sociales o barreras artificiales que dificulten la gestión de recursos que son comunes y, en esencia, transfronterizos. Además, a fin de reforzar todas las medidas vigentes y futuras, también deberíamos dotarnos de los medios necesarios para la armonización de los impuestos sobre la contaminación y los recursos y responder a la necesidad de calibrar mejor las herramientas disponibles para ajustarlas a las externalidades que deben

⁽⁶⁾ Dictamen sobre el «Programa «Aire Puro para Europa»», DO C 451 de 16.12.2014, p. 134, y Dictamen sobre el tema «Erradicar el amianto en la UE», DO C 251 de 31.7.2015, p. 13.

⁽⁷⁾ Dictamen sobre «Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía», DO C 129 de 11.4.2018, p. 90; Dictamen sobre «Gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos», DO C 209 de 30.6.2017, p. 60, y el Dictamen sobre la «Calidad de las aguas destinadas al consumo humano», DO C 367 de 10.10.2018, p. 107.

⁽⁸⁾ Dictamen sobre «Restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas (RUSP)», DO C 345 de 13.10.2017, p. 110; Dictamen sobre las soluciones posibles a los problemas de la «Interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, productos y residuos», DO C 283 de 10.8.2018, p. 56; Dictamen sobre «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular» (incluido el tratamiento de los residuos de los buques), DO C 283 de 10.8.2018, p. 61; Dictamen sobre la «Transformación de los residuos en energía en el marco de la economía circular», DO C 345 de 13.10.2017, p. 102; Dictamen sobre el paquete de «Economía circular», DO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

⁽⁹⁾ Dictamen sobre el «Acceso a la justicia en materia de medio ambiente», DO C 129 de 11.4.2018, p. 65.

⁽¹⁰⁾ Véanse las notas a pie de página 1 y 3.

⁽¹¹⁾ Dictamen sobre «Un nuevo marco para los consumidores», DO C 440 de 6.12.2018, p. 66.

⁽¹²⁾ Dictamen sobre «La transición hacia un futuro más sostenible en Europa: una estrategia para 2050», DO C 81 de 2.3.2018, p. 44 y Dictamen sobre los «Nuevos modelos económicos sostenibles», DO C 81 de 2.3.2018, p. 57.

⁽¹³⁾ Dictamen sobre «La Agenda 2030 — Una Unión Europea comprometida a apoyar el desarrollo sostenible a escala mundial», adoptado el 20 de octubre de 2016, DO C 34 de 2.2.2017, p. 58 y sobre «El papel central del comercio y la inversión en la consecución y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», DO C 129 de 11.4.2018, p. 27.

⁽¹⁴⁾ Dictamen sobre los «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio», DO C 227 de 28.6.2018, p. 27.

⁽¹⁵⁾ Dictamen sobre «El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020», DO C 383 de 17.11.2015, p. 74, y Dictamen sobre «Justicia climática», DO C 81 de 2.3.2018, p. 22.

tenerse en cuenta. Las políticas medioambientales deberían dejar de ser una variable de ajuste para convertirse en una palanca importante que permita una reorientación estratégica de las actividades humanas, artesanales, agrícolas e industriales en la Unión y, como resultado de efectos positivos de contagio, también en otras regiones en las que se encuentran sus socios políticos y comerciales.

3. Observaciones específicas

3.1. *La aplicación de la legislación medioambiental de la Unión en materia de calidad del aire*

Junto con el agua, la naturaleza y los residuos, la calidad del aire es uno de los ámbitos que suscita mayor número de procedimientos de infracción. En mayo de 2018, la Comisión intensificó la ejecución de la legislación contra seis Estados miembros que vulneraron la normativa europea en materia de calidad del aire, recurriendo al Tribunal de Justicia de la UE ⁽¹⁶⁾. El CESE toma nota de que actualmente la Comisión está sometiendo la Directiva sobre la calidad del aire ambiente a un control de adecuación, con la intención de evaluar el funcionamiento de las Directivas relativas a calidad del aire ambiente durante el período 2008-2018. En particular, los esfuerzos por mejorar la aplicación de la legislación sobre la calidad del aire contribuirían a la consecución del ODS 11 sobre las ciudades sostenibles.

Con respecto a la calidad del aire, debe recordarse que el efecto de la contaminación del aire es triple:

- 1) sobre la salud, hasta tal punto que la contaminación del aire interior y exterior sigue constituyendo un riesgo importante tanto dentro como fuera de la Unión Europea ⁽¹⁷⁾. Se trata incluso del principal riesgo para la salud y el medio ambiente en el mundo ⁽¹⁸⁾, que causa 6,5 millones de muertes prematuras al año y tiene un alto coste para la sociedad, para los sistemas sanitarios, para la economía y para todos aquellos cuya salud se ve afectada. En Europa, el número de muertes prematuras se estima en alrededor de 400 000 al año, según un informe reciente del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la contaminación atmosférica, en el que se afirma que la salud de los ciudadanos europeos todavía no está suficientemente protegida y que las medidas de la UE no han tenido los efectos deseados.
- 2) sobre la biodiversidad (efectos sobre los cultivos, los bosques, etc.);
- 3) sobre los inmuebles corrientes y, por supuesto, sobre los edificios históricos, que a su vez están vinculados a actividades turísticas.

3.1.1. Aire interior

- a) A fin de mejorar la calidad del aire interior, el etiquetado debe informar al consumidor de las emisiones de los productos en venta, ya sean materiales de construcción, productos de decoración, mobiliario o productos para el hogar. Con este fin, tras comparar la legislación de sus Estados miembros, la Unión debería dotarse de un marco coherente basado en las mejores prácticas actuales.
- b) Después de la fase de construcción y entrega de un edificio, debería ser obligatorio mantener y controlar periódicamente la calidad de la ventilación. Esta supervisión de los edificios a largo plazo obviamente repercutirá de manera positiva en la salud, pero también en el aspecto energético.
- c) Con el fin de proteger a los colectivos vulnerables cuyo sistema respiratorio se encuentra debilitado o en proceso de desarrollo, y requieren una mejor calidad del aire, también convendría emprender planes de acción a tal fin en los edificios frecuentados por el público general, y especialmente si albergan a niños pequeños.
- d) Finalmente, sería útil armonizar las prácticas en materia de depuración del aire. La Unión debería definir una serie de criterios para medir su eficacia y seguridad, en particular para evitar cualquier deriva comercial, o incluso sanitaria, inducida por la relativa ausencia de normas en la actualidad.

3.1.2. Aire exterior

- a) A fin de mejorar la calidad del aire y aumentar la confianza entre los ciudadanos y las instituciones europeas, no solo deberían aplicarse más estrictamente las normas actuales y sancionarse más severamente su incumplimiento, sino que también convendría que las normas establecidas en las Directivas europeas tengan por fin en cuenta las recomendaciones pasadas por alto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que ofrezcan un grado de protección para la salud de la población.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_es.htm.

⁽¹⁷⁾ Según la Agencia Europea de Medio Ambiente.

⁽¹⁸⁾ Según la OMS.

- b) En la actualidad, solo se controlan las partículas PM10 y PM2,5 (escala micrométrica). Por lo que respecta a la salud, algunas partículas ultrafinas (PUF) afectan más a la salud (nanoescala) porque penetran mucho más profundamente en el cuerpo humano y pueden acumularse en órganos vitales. Por lo tanto, la legislación europea debería tener en cuenta esta realidad y contemplar que estas partículas sean supervisadas a fin de reducir de manera paulatina su presencia en el aire.
- c) Lo mismo debería hacerse con los hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) y otros contaminantes que todavía no se controlan, en particular los relacionados con los incineradores, el transporte en barco, los vehículos terrestres, los equipos de construcción, etc., especialmente a medida que avanzan los conocimientos científicos y las capacidades técnicas y esto permitiría lograr una mejor protección de la salud y de los ecosistemas a partir de ahora.
- d) Con este fin, la Directiva relativa a los techos nacionales de emisión (TNE) ⁽¹⁹⁾ resulta esencial para que los Estados miembros reduzcan sus emisiones de contaminantes atmosféricos. Sin embargo, solo propone medidas indicativas con arreglo al principio de subsidiariedad para que los Estados miembros cumplan los compromisos de reducción de emisiones. Además, la flexibilidad de aplicación que ofrece hace que esta normativa resulte demasiado laxa.
- e) Otra posibilidad de mejora radica en el hecho de que esta Directiva no ha propuesto un objetivo de reducción de las emisiones de metano, una fuente fundamental de contaminación del aire, ya que es un precursor del ozono, además de un gas de efecto invernadero muy potente.
- f) Con el fin de garantizar la armonización entre las diversas normativas europeas, la política agrícola común (PAC) debería introducir objetivos sobre la contaminación atmosférica del sector agrícola. Por ejemplo, este último es responsable de más del 95 % de las emisiones de amoníaco, un contaminante contemplado por la Directiva TNE. Para que los Estados miembros alcancen sus objetivos de reducción, la PAC debe proporcionar herramientas adecuadas.
- g) Finalmente, debe recordarse que la cuantificación de contaminantes actualmente se basa en su peso (en µg/m3), aunque, durante muchos años, los toxicólogos han señalado en reuniones científicas que sería mejor cuantificarlos por número de partículas. Tal enfoque resulta aún más razonable teniendo en cuenta los elementos ultrafinos que se respiran ⁽²⁰⁾.

3.2. La aplicación de la legislación medioambiental de la Unión en el ámbito de la política de aguas

Con respecto a la cuestión del agua, cabe señalar de entrada que la Directiva marco sobre el tema resulta en general satisfactoria, pero que su aplicación sigue siendo insatisfactoria y que la mayoría de los Estados miembros no han logrado alcanzar el buen estado ecológico previsto para 2015. Lo mismo puede decirse de Natura 2000, debido a un fracaso generalizado del instrumento contractual. Pueden realizarse diversas mejoras e introducirse novedades relacionadas, en particular, con el progreso científico relativo al funcionamiento del suelo, por una parte, y con la dispersión e interacción de ciertos contaminantes, por otra. Este extremo se analizará más adelante. Los avances en la aplicación de la legislación de la UE sobre el agua contribuirían a lograr varios objetivos relacionados con el ODS 6 sobre el agua limpia y el saneamiento.

Una de las facetas más problemáticas relacionadas con el agua es la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas donde se constatan grandes divergencias en materia de cumplimiento entre los distintos Estados miembros, debido a una combinación de cuestiones de gobernanza y de financiación. Aunque la Comisión ha realizado importantes esfuerzos durante el mandato actual, persisten considerables necesidades de financiación en este ámbito, así como problemas de gobernanza que deben resolverse. Sobre la base de la experiencia acreditada de la gestión de residuos sólidos, deberían desarrollarse nuevas modalidades para que los fabricantes aporten financiación adicional para el tratamiento de aguas residuales con el fin de capturar los contaminantes emergentes, como los productos farmacéuticos y los microplásticos.

3.2.1. Aguas superficiales

- a) Para mejorar la situación de las aguas superficiales, y también para evitar regresiones de la legislación y la gobernanza en materia medioambiental, sería preferible definir ciertos conceptos tales como, por ejemplo, «continuidad ecológica», «curso de agua» y «humedal». Por ejemplo, resulta esencial que las normas para la caracterización de los humedales se especifiquen a nivel europeo, dado que el único enfoque basado en el objetivo de la protección es demasiado complejo como para incorporarlo de forma válida a la legislación nacional, al menos en algunos Estados miembros.
- b) Del mismo modo, sería útil contar con un marco unificado para llevar a cabo evaluaciones que sea claro y compartido por todas las partes interesadas implicadas en la aplicación de la legislación en la materia.

⁽¹⁹⁾ Directiva TNE.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>.

- c) Con independencia de que se trate de las nanopartículas, por ejemplo las de la industria textil y alimentaria, o de los disruptores endocrinos, por ejemplo los de las industrias farmacéutica y agrícola, debería reducirse su difusión al medio ambiente en origen y establecerse límites que no puedan excederse para las aguas superficiales y subterráneas dado su impacto en los ecosistemas, y especialmente en las cadenas tróficas que incluyen a los humanos. Con este fin, convendría proporcionar finalmente los medios necesarios para determinar, a largo plazo, los umbrales por efecto de cóctel entre estas sustancias, las diversas sustancias ya controladas y sus subproductos de degradación.

3.2.2. Aguas subterráneas

- a) En lo que respecta a la legislación relativa al agua, las disposiciones sobre la recuperación de los costes contraídos por las diferentes categorías de usuarios, la internalización de las externalidades y la fijación de precios basada en los costes, tal como se define en la Directiva por la que se establece un marco europeo de actuación en el ámbito de la política de aguas⁽²¹⁾, no resultan ni lo suficientemente vinculantes ni bastante precisas para producir un efecto suficiente.
- b) Con el cambio climático, la recarga de las capas freáticas puede volverse más problemática, ya que en algunos lugares las prácticas urbanas o agrícolas tienen como consecuencia una forma indeseable de ruptura del ciclo del agua, debido a que los suelos impermeables o con poca actividad biológica favorecen la escorrentía, la erosión y los deslizamientos de lodo, en lugar de la infiltración, la purificación y el almacenamiento naturales. Para que estos fenómenos no se vean agravados, es necesario que la Unión adopte finalmente una normativa a favor de los suelos vivos, que también tendría la ventaja de responder al mismo tiempo a los problemas de calidad y cantidad de agua disponible para los ecosistemas, el consumo humano, así como para las actividades agrícolas e industriales.
- c) Teniendo en cuenta el papel que desempeñan en la precipitación por evapotranspiración, así como también para filtrar, purificar y almacenar el agua en los suelos y las capas freáticas, los bosques y los setos vivos de árboles y arbustos, y también en menor medida, los pastizales permanentes y los suelos cultivables que se dejan en barbecho a largo plazo, deberían recibir más atención y, en la medida de lo posible, estar más presentes y distribuidos en todo el territorio europeo, máxime porque también representan una ayuda significativa para otros seres vivos, incluidos los numerosos auxiliares de cultivo, frente a los picos de calor y otros episodios climáticos cada vez más extremos que se multiplican de forma creciente.

3.2.3. Directiva por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

Con vistas a una mejor aplicación de la Directiva marco sobre el agua, convendría modificar el texto de la Directiva en determinados aspectos, en parte mencionados anteriormente, haciendo hincapié en los siguientes aspectos:

- a) La descripción del estatuto del agua en el preámbulo —«el agua no es un bien comercial como los demás»— debería sustituirse por «el agua no es un bien comercial».
- b) La aplicación de los principios de prevención y de precaución requiere, en vista del estado de las aguas en Europa, que se supriman todas las excepciones, por ejemplo, las contempladas en el artículo 4, apartado 5, o el artículo 7, apartado 4.
- c) Dado el estado de las aguas, se debe requerir una evaluación medioambiental para todos los proyectos que puedan afectar a las aguas y a los ambientes acuáticos. Por lo tanto, se debería eliminar el «procedimiento simplificado de evaluación» (artículo 16).
- d) El principio de «quien contamina paga» debe revisarse, especialmente en lo que respecta a sus modalidades de aplicación con:
- una nueva redacción del artículo 9: en lugar de «Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y, en particular, de conformidad con el principio de que quien contamina paga», debería rezar: «Los Estados miembros pondrán en práctica la recuperación de los costes directos e indirectos relacionados con el impacto de las actividades humanas sobre el agua de acuerdo con el principio de quien contamina paga»;
 - la supresión de las excepciones contempladas en el artículo 9, apartado 4;
 - la inclusión de todos los sectores, especificando las tres áreas (agricultura, industria, hogares) para las cuales los Estados establecen normas destinadas a suprimir la externalización de los costes. Un informe anual deberá especificar, por sector, la manera de ejecutar este proceso.
- e) También se deben reemplazar todas las formulaciones del tipo «velarán por que» por una auténtica obligación (véanse, por ejemplo, el artículo 11, apartado 5, o el artículo 14, párrafo primero).
- f) Del mismo modo, parece necesario reducir los umbrales de los contaminantes, incluso mediante la combinación con otras Directivas (como las de nitratos, productos químicos, etc.) y actualizar las sustancias prioritarias (incluyendo, por ejemplo, los compuestos perfluorados, las nanotecnologías, etc.).

⁽²¹⁾ Directiva marco sobre el agua.

- g) Es necesario mejorar la participación de los ciudadanos (artículo 14), principalmente con respecto a la planificación. Esto debería extenderse a los programas de medición básicos y complementarios, así como a todos los controles administrativos anteriores.
- h) Con respecto a los litigios (artículo 23), debe añadirse que, de conformidad con el Convenio de Aarhus, los Estados deben instaurar normas y procedimientos que promuevan el acceso de los ciudadanos a los litigios relacionados con el agua.

3.3. La aplicación de la legislación medioambiental de la Unión en materia de residuos

La evaluación del impacto de la legislación en materia de residuos promulgada recientemente identificó varios problemas de aplicación ya sean jurídicos o normativos, así como cuestiones relacionadas con la gobernanza y la concienciación. Las deficiencias en la aplicación de la Directiva marco sobre residuos suelen obedecer a la falta de instrumentos económicos, como los que hacen que el reciclaje resulte más atractivo que el depósito en vertederos. Sin embargo, elaborar tales instrumentos económicos puede resultar problemático para los municipios. Los entes locales no suelen contar con capacidad para trasladar los instrumentos y medidas de la UE a la esfera local, lo que plantea una cuestión de gobernanza. El cumplimiento de la legislación también es un problema acuciante en varios Estados miembros. El CESE reconoce que la Comisión ha trabajado en los últimos años con Estados miembros para subsanar dichas deficiencias de aplicación; por ejemplo, ofreciendo asistencia técnica y directrices específicas sobre qué debe cambiarse en los ejercicios de promoción del cumplimiento llevados a cabo en 2012 y 2015.

Las propuestas legislativas aprobadas recientemente en materia de residuos deberían resolver algunos de los problemas de aplicación y contribuir a la consecución del ODS 12 sobre la producción y el consumo sostenibles, aunque todavía quedarán por solventar cuestiones relacionadas con la gobernanza y la aplicación de la legislación en la esfera nacional. Junto con la Comisión, el CESE ha creado una Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular que ya ha logrado resultados significativos, facilitando la recopilación, el intercambio y la difusión de los conocimientos y las buenas prácticas existentes entre las diversas partes interesadas. Dicha plataforma es una herramienta fundamental que merece mayor difusión para fomentar la aplicación de la legislación de la UE en este ámbito.

3.3.1. Prevención de residuos

- a) La reciente revisión de la política de residuos⁽²²⁾ brinda la oportunidad de respaldar con firmeza las medidas destinadas a reducir en origen nuestras necesidades (incluidas nuestras necesidades de materias primas y materias primas secundarias), así como la generación de residuos en el futuro, especialmente aquellos cuya naturaleza resulte peligrosa para los ecosistemas y la salud humana, lo que significa que tenemos que cuestionar nuestras necesidades y los bienes que producimos, la forma en que los diseñamos para prolongar su vida y después transformarlos con la menor pérdida material posible; esto último afecta generalmente al medio ambiente, a la soberanía energética y a la sostenibilidad económica.
- b) Para poder hablar de «materiales sostenibles» en lugar de «residuos» y de una economía circular, es necesario, desde la misma fase de diseño de nuestros productos, eliminar los componentes que resultan tóxicos o peligrosos y que pueden complicar cualquier fase de reciclaje ulterior.
- c) Por lo que respecta a los envases, debe primar la sobriedad, y convendría evolucionar tanto como sea posible, de manera progresiva y obligatoria, para evitar cualquier distorsión de la competencia con respecto a los diversos sistemas de devolución de depósitos y reutilización, existentes y por desarrollar.
- d) La prevención de residuos también depende de la capacidad de nuestras sociedades para reutilizar y reparar nuestros productos. Para ello, se necesita una legislación ambiciosa que prevea objetivos vinculantes que deben alcanzarse y no solo medidas voluntarias.
- e) Con el fin de desvincular el desarrollo económico del consumo de recursos naturales y de las repercusiones sobre el medio ambiente resultantes, es necesario que la Unión se fije objetivos más ambiciosos para aumentar la eficiencia del uso de los recursos en nuestros sistemas de producción.

3.3.2. Gestión de residuos

- a) A fin de granjearse y mantener la confianza de la población, tanto de los productores como de los consumidores, la economía circular —al tomar en cuenta regularmente los conocimientos científicos más actualizados— debe evitar cualquier escándalo futuro, en particular sanitario, que pueda estar relacionado con la concentración o la dispersión de contaminantes en materiales reciclados (bromuro o disruptores endocrinos, por ejemplo) o en el medio ambiente (nano o microplásticos).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

- b) Este enfoque será tanto más creíble como eficaz si, para mejorar la tasa de reciclaje de todo tipo de materiales, se aplica la trazabilidad de sus componentes desde su fase de producción y se garantiza la mayor transparencia posible hasta que llegan al consumidor.
- c) Por lo tanto, el mismo nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente debe aplicarse a los materiales reciclados o materiales vírgenes dentro de la Unión Europea. El uso de materiales reciclables no debe permitir recurrir a productos químicos peligrosos en concentraciones más altas. Por lo tanto, al restringir y establecer límites para los productos químicos en virtud del Reglamento REACH ⁽²³⁾, la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos debería establecer los mismos límites para los materiales reciclados. Los materiales que no respeten estos límites deberán tratarse de tal manera que la sustancia se elimine o se minimice hasta el punto de que no pueda volverse a utilizarse o a reciclarse.
- d) Más allá del diseño ecológico al que deberían estar sujetos los teléfonos inteligentes y otros productos eléctricos y electrónicos, la Unión debería desarrollar, y también asumir, una verdadera política de gestión de los residuos en su territorio en lugar de enviarlos fuera de sus fronteras.
- e) Con arreglo al análisis del ciclo de vida (ACV), todas las opciones de reciclaje priman sobre la incineración (especialmente debido a la energía incorporada, en los plásticos, por ejemplo), excepto para la madera en algunos casos específicos y también para algunos productos o materiales residuales peligrosos. Esta opción, al igual que la del depósito en vertederos, se debe eliminar gradualmente y han de fijarse objetivos ambiciosos en este sentido.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²³⁾ Reglamento REACH.