



Bruselas, 17.5.2018
COM(2018) 330 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Una Europa que protege: Aire puro para todos

1. EL RETO DE LA CALIDAD DEL AIRE

La calidad del aire ha mejorado en la Unión Europea (UE) a lo largo de las últimas décadas, gracias a los esfuerzos conjuntos de la UE y las autoridades nacionales, regionales y locales. Así, desde 2000 el PIB de la UE ha crecido un 32 %, mientras que las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos han disminuido del 10 % al 70 % según la sustancia considerada¹.

Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros el incumplimiento contumaz de las normas de calidad del aire sigue menoscabando la calidad de vida de los ciudadanos de la UE. La situación es especialmente grave en las zonas urbanas, donde vive la mayoría de la población.

La contaminación atmosférica es una de las causas de enfermedades crónicas graves como el asma, los problemas cardiovasculares y el cáncer de pulmón. Según los últimos datos facilitados por la Organización Mundial de la Salud², los niveles de contaminación atmosférica siguen siendo peligrosamente elevados en muchas partes del mundo, y nueve de cada diez personas respiran un aire que contiene altos niveles de contaminantes. La contaminación atmosférica sigue siendo la primera causa medioambiental de muerte prematura en la UE y se estima que provoca más de 400 000 fallecimientos prematuros al año³. Todo ello tiene un alto coste para la sociedad, en particular elevados costes externos relacionados con la salud⁴.

La sensibilización pública sobre la contaminación del aire es elevada y los ciudadanos esperan que las autoridades actúen. Según un reciente sondeo sobre el medio ambiente en la UE, la contaminación atmosférica es la cuestión de mayor interés para los ciudadanos, tras el cambio climático⁵. La ciudadanía confía legítimamente en que se adoptarán medidas eficaces a todos los niveles para reducir la contaminación atmosférica y mitigar sus efectos nocivos.

Para abordar este problema la UE ha establecido, en el marco de la legislación acordada por los Estados miembros y el Parlamento Europeo, el objetivo de alcanzar niveles de calidad del aire que no den lugar a efectos negativos ni riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Lograr tal objetivo y garantizar la eficacia de las políticas de calidad del aire exige la adopción de medidas y el fomento de la cooperación a nivel mundial, europeo, nacional y local.

En consonancia con el principio de subsidiariedad, la aplicación se basa en gran medida en medidas nacionales, regionales y locales adaptadas a las necesidades y circunstancias específicas.

¹ Según el informe de 2017 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del aire en Europa, entre 2000 y 2015 las emisiones disminuyeron en la UE entre un 8 % (amoníaco) y un 72 % (óxidos de azufre).

² <http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

³ Informe de 2017 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del aire en Europa.

⁴ Según las estimaciones, entre 330 000 y 940 000 millones EUR al año [evaluación de impacto en que se basa el Programa «Aire Puro» para Europa, SWD(2013) 532].

⁵ Eurobarómetro especial 468: Actitudes de los ciudadanos europeos respecto al medio ambiente.

La presente Comunicación expone los esfuerzos desplegados por la UE en muy diversos ámbitos para apoyar y facilitar las medidas que deben impulsar los Estados miembros para cumplir sus objetivos, así como las medidas de ejecución adoptadas a fin de contribuir al logro y al mantenimiento, en toda la UE, del objetivo común de un aire puro para todos los ciudadanos europeos.

2. POLÍTICA DE «AIRE PURO» DE LA UE

La UE lleva trabajando décadas para mejorar la calidad del aire mediante el control de las emisiones de sustancias nocivas en la atmósfera, la mejora de la calidad de los combustibles y la integración de requisitos de protección medioambiental en los sectores del transporte, la industria y la energía. El objetivo es reducir la contaminación del aire a niveles que minimicen los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en el territorio de la UE. La contaminación atmosférica ignora las fronteras nacionales, por lo que la coordinación a nivel de la UE es importante. La legislación de la UE deja a elección de los Estados miembros los medios empleados para respetar los valores límite acordadas a nivel de la Unión. En lo que respecta a las fuentes de contaminación principales, se aplican normas a escala de la UE para garantizar la eficiencia del funcionamiento del mercado interior.

El Programa «Aire Puro» para Europa de 2013⁶ volvió a confirmar el objetivo de alcanzar el pleno respeto de las normas de calidad del aire vigentes en la Unión lo antes posible y fijó objetivos para 2020 y 2030. Los esfuerzos que despliega la UE se sustentan en tres grandes pilares, descritos a continuación.

El primer pilar está compuesto por las normas de calidad del aire ambiente establecidas en las Directivas sobre la calidad del aire ambiente⁷ para el ozono troposférico, las partículas, los óxidos de nitrógeno, los metales pesados peligrosos y otros contaminantes⁸. Estas normas de calidad del aire debían ser respetadas en sus territorios por todos los Estados miembros a partir de 2005 o 2010, según el contaminante⁹. Si se supera el conjunto de valores límite, los Estados miembros deben adoptar planes de calidad del aire que detallen las medidas encaminadas a acortar al máximo posible el período de superación de los valores.

El segundo pilar consiste en una serie de objetivos nacionales de reducción de emisiones establecidos en la Directiva sobre techos nacionales de emisión para los contaminantes atmosféricos transfronterizos más importantes: óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, amoníaco, compuestos orgánicos volátiles y partículas¹⁰. Los objetivos nacionales de reducción de emisiones se han revisado recientemente para incluir nuevos límites aplicables desde 2020 y 2030, y un nuevo contaminante, las partículas finas (PM_{2,5}). Los Estados miembros tienen que elaborar programas nacionales de control de la contaminación atmosférica de aquí a 2019 con el fin de cumplir sus compromisos de reducción de las emisiones.

⁶ COM(2013) 918.

⁷ Directivas 2004/107/CE y 2008/50/CE.

⁸ Esta legislación abarca en total doce contaminantes: dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas (PM₁₀ y PM_{2,5}), ozono, benceno, plomo, monóxido de carbono, arsénico, cadmio, níquel y benzo(a)pireno.

⁹ En circunstancias específicas se permitía posponer la fecha límite (hasta 2015 para el dióxido de nitrógeno y el benceno y hasta junio de 2011 para las partículas).

¹⁰ Directiva 2001/81/CE, sustituida por la Directiva 2016/2284/UE.

El tercer pilar está constituido por las normas sobre las emisiones de las principales fuentes de contaminación (los buques y vehículos y los sectores de la energía y la industria). Estas normas se establecen a nivel de la UE en actos legislativos aplicables a las emisiones industriales¹¹, las emisiones de las centrales eléctricas¹², los vehículos¹³ y los combustibles para el transporte¹⁴, y la eficiencia energética de los productos¹⁵.

Por otra parte, a raíz del escándalo de las emisiones de los vehículos en 2015, se aprobó el «paquete de normas de emisiones en condiciones reales de conducción»¹⁶ para garantizar la correcta aplicación de los estándares sobre emisiones de contaminantes atmosféricos y el endurecimiento de los requisitos sobre la homologación de tipo. Este conjunto de disposiciones incluye tests de las emisiones de óxidos de nitrógeno y partículas, así como nuevas normas para mejorar las pruebas de conformidad en servicio de que serán objeto los vehículos ya en circulación. El 3 de mayo se adoptaron los cambios más recientes, para reducir aún más los márgenes de incertidumbre técnica en las pruebas de emisiones en condiciones reales de conducción, aumentar los controles de las emisiones de los automóviles ya en circulación e introducir la realización de pruebas por terceros independientes y acreditados. Además, desde septiembre de 2017, los nuevos tipos de vehículos ligeros tienen que superar, a efectos de homologación, un nuevo procedimiento de prueba en laboratorio que refleja mejor las condiciones reales de conducción¹⁷.

La Comisión Europea también ha propuesto nuevas normas en materia de emisiones de CO₂ de los turismos y las furgonetas para ayudar a los fabricantes a apostar por la innovación y comercializar un mucho mayor número de vehículos con emisiones bajas o nulas¹⁸. La propuesta legislativa de la Comisión Europea sobre las normas de emisiones de CO₂ para los nuevos vehículos pesados, la primera en su género, ha sido presentada en el marco del tercer «paquete de movilidad» y se espera que también tenga efectos indirectos a largo plazo sobre la calidad del aire, al mejorar la eficiencia en el consumo de combustible y las emisiones de gases de efecto invernadero de los vehículos de ese segmento, incluidos los autobuses, con repercusiones positivas sobre las emisiones de contaminantes atmosféricos.

Además, la UE viene protegiendo la salud y la seguridad de los trabajadores en toda Europa mediante la promulgación de legislación por la que se han establecido requisitos mínimos en lo que respecta a la calidad del aire en los lugares de trabajo¹⁹, en particular valores límite de

¹¹ Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales.

¹² Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales y Directiva 2015/2193/UE sobre instalaciones de combustión medianas.

¹³ Reglamento (CE) n.º 443/2009 por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos, Reglamento (CE) n.º 510/2011 por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los vehículos comerciales ligeros nuevos y Reglamentos relativos a las normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos y los vehículos ligeros nuevos.

¹⁴ Directiva 2009/30/CE sobre la calidad de los combustibles.

¹⁵ Directiva 2009/125/CE sobre diseño ecológico.

¹⁶ Reglamento (UE) 2016/427, Reglamento (UE) 2016/646 y Reglamento (UE) 2017/1154.

¹⁷ Se trata del denominado procedimiento de ensayo de vehículos ligeros armonizado a nivel mundial (WLTP).

¹⁸ Propuesta de Reglamento por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, COM(2017) 676.

¹⁹ Directiva marco 89/391/CEE (DO L 183 de 29.6.89, p. 1), completada en particular por la Directiva 89/654/CEE relativa a [...] los lugares de trabajo (DO L393 de 30.12.89, p. 1), la Directiva 98/24/CE relativa a [...] los agentes químicos (DO L 131 de 5.5.1998, p. 11) y la Directiva 2004/37/CE relativa a [...] la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (DO L 158 de 30.4.2004, p. 50).

exposición profesional a distintas sustancias químicas peligrosas. La actual Comisión se ha mostrado especialmente activa, presentando una serie de propuestas encaminadas a modificar la Directiva sobre carcinógenos o mutágenos y fijar valores límite que mejoren la protección de millones de trabajadores contra el cáncer profesional, que constituye la principal causa de fallecimiento en los lugares de trabajo²⁰.

3. EJEMPLOS DE MEDIDAS DE REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

A lo largo de los años se han venido adoptando a nivel europeo, nacional y local diferentes conjuntos de medidas para lograr reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos, incluidos los procedentes de las grandes instalaciones de combustión, las instalaciones industriales y el transporte, en particular los vehículos de carretera (por ejemplo, a través de mejoras de la calidad de los combustibles y de sucesivas normas EURO sobre emisiones). Esto demuestra que existen soluciones eficientes que pueden fomentar la innovación y tener una incidencia neta positiva en la competitividad de la UE, en consonancia con las prioridades generales de la Comisión Europea en materia de crecimiento sostenible y creación de empleo²¹.

3.1. Medidas de reducción de las emisiones del sector del transporte

Atendiendo a los últimos datos disponibles, el sector del transporte es el que más contribuye a las emisiones de óxido de nitrógeno y también, de manera significativa, a las emisiones de partículas²².

Las medidas para reducir aún más las emisiones pueden centrarse en las mejoras técnicas, el cambio de conductas o la gestión de la demanda (fomento de modos de transporte más limpios en el marco de la planificación urbana o a través de dispositivos de uso compartido de vehículos), sin olvidar la inversión en infraestructuras (por ejemplo, para los combustibles alternativos o el transporte público).

El pasado año, la Comisión Europea presentó dos «paquetes de movilidad» para apoyar a las autoridades en la adopción de esas medidas. En el primero de ellos, la Comisión Europea propuso actualizar la normativa de la UE sobre la tarificación del uso de las carreteras y ampliar su ámbito de aplicación a los autobuses, las furgonetas y los turismos²³, fomentando la tarificación proporcional basada en la distancia de red viaria recorrida y en la eficacia medioambiental de los vehículos pesados y ligeros, con el fin de internalizar el coste real de su uso. El segundo incluye medidas para promover la integración del transporte público y la reducción de la contaminación que genera, para que en el transporte de mercancías de larga distancia pierda peso el transporte por carretera en beneficio del ferrocarril o el transporte marítimo de corta distancia o por vías navegables interiores, y para acelerar la generalización de los vehículos con emisiones bajas o nulas al hilo de las nuevas normas de emisiones de

²⁰ Hasta ahora se han presentado tres propuestas [COM(2016) 248, COM(2017) 11 y COM (2018) 171], la primera de las cuales ya ha sido adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo como Directiva (UE) 2017/2398, DO L 345 de 27.12.2017, p. 8.

²¹ Evaluación de impacto en que se basa el Programa «Aire Puro» para Europa, SWD(2013) 532, anexo 9.

²² Informe de 2017 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del aire en Europa.

²³ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, COM(2017) 275.

CO₂ para los turismos y las furgonetas y a través de la contratación pública²⁴, en particular para los autobuses urbanos con emisiones nulas. La Comisión Europea también presentó un plan de acción²⁵, acompañado de financiación adicional, para el despliegue transeuropeo de infraestructuras para los combustibles alternativos, incluidos puntos de recarga para vehículos eléctricos. Además, en el contexto del tercer «paquete de movilidad», la Comisión Europea ha propuesto normas sobre las emisiones de CO₂ para los vehículos pesados, que contemplan incentivos para los vehículos con emisiones bajas o nulas. También ha presentado un plan de acción estratégico para crear en Europa un ecosistema de baterías sostenible y competitivo que da gran prioridad a la fabricación de células. Lograr una producción competitiva de baterías en plantas europeas es clave para que la industria automovilística de la UE aumente su ventaja competitiva en el sector de los vehículos con emisiones bajas o nulas.

Por último, la Comisión Europea está preparando orientaciones no vinculantes con recomendaciones y buenas prácticas que puedan ser de utilidad a las administraciones locales a la hora de abordar los aspectos relativos a las restricciones de acceso de los vehículos en las zonas urbanas. Por ejemplo, en lo que respecta a la aplicación de las zonas de bajas emisiones existen distintas modalidades, basadas por ejemplo en las modernas tecnologías de información, en vez de en las etiquetas tradicionales. La Comisión colabora con las autoridades nacionales y locales y con distintas partes interesadas para fomentar enfoques coherentes y la elaboración de información sobre las normativas de acceso, y apoya a las ciudades europeas en el suministro de la información o los datos correspondientes. En todo caso, es importante que cualquier plan que imponga restricciones de acceso no se diseñe de forma aislada, sino que se inserte en un plan global de movilidad urbana sostenible debidamente integrado en los planes locales de calidad del aire establecidos en virtud de la Directiva 2008/50/UE.

Actos como la Semana Europea de la Movilidad, que a menudo culminan en un día sin coches, pueden ser un instrumento útil para aumentar la concienciación sobre las ventajas del aire puro y de los desplazamientos a pie y en bicicleta.

3.2. Medidas de reducción de las emisiones de la producción de calor y electricidad

La quema de combustible en las centrales eléctricas, las fábricas y los hogares para la generación de calor y electricidad es el factor que más contribuye a las emisiones de partículas y dióxido de azufre²⁶.

Las medidas para reducir las emisiones contaminantes del aire procedentes de la producción de calor y electricidad suelen ir de la mano con los esfuerzos encaminados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Incluyen un mayor uso de fuentes de energía renovables y sin combustión (como las energías solar, eólica e hidráulica), la cogeneración de calor y electricidad, la generación descentralizada de energía (minirredes, energía solar en tejados, etc.), los sistemas de incentivos, incluidos los de índole fiscal, para sustituir las calderas más antiguas y menos eficientes en las viviendas, los sistemas urbano de calefacción y refrigeración, así como, en algunos casos, prohibiciones de combustibles sólidos. Estas medidas son muy eficaces para reducir las emisiones de partículas. Las normas de la UE sobre ayudas estatales ofrecen un marco que permite a los Estados miembros facilitar las inversiones en tales medidas.

²⁴ Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, COM (2017) 653.

²⁵ COM(2017) 652.

²⁶ Informe de 2017 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del aire en Europa.

3.3. Medidas de reducción de las emisiones de la industria

Las medidas destinadas a reducir las emisiones procedentes de la industria, el segundo sector generador de emisiones de partículas y el mayor en lo que respecta a los compuestos orgánicos volátiles, se ponen en práctica principalmente mediante la aplicación de las «mejores técnicas disponibles» (MTD) establecidas en virtud de la Directiva de la UE sobre emisiones industriales²⁷. En la práctica, para prevenir o reducir las emisiones las grandes plantas industriales de la UE, incluidas las grandes centrales térmicas, deben aplicar las técnicas más eficaces que sean viables en cada sector desde el punto de vista técnico y económico.

Estas medidas ya están propiciando una mejora significativa de la calidad del aire. Además, la aplicación de las nuevas normas medioambientales para las grandes centrales térmicas adoptadas por la UE en 2017 contribuirá a reducir aún más las emisiones de dióxido de azufre y de dióxido de nitrógeno en toda Europa.

3.4. Medidas de reducción de las emisiones de la agricultura

El sector agrícola es una gran fuente de contaminantes atmosféricos como el amoníaco, que es un importante precursor de las partículas, con repercusiones considerables a escala urbana. Entre las medidas para reducir dichas emisiones cabe citar las de índole agronómica (destinadas a reducir la utilización de fertilizantes de nitrógeno), las relacionadas con el ganado (depósitos cerrados de almacenamiento de estiércol; mejora de la aplicación del estiércol y los abonos de urea; mejora de las prácticas de alimentación de los animales, de manera que produzcan estiércol con menos amoníaco; digestión anaerobia para las grandes explotaciones, etc.), o las relacionadas con la energía (desarrollo de instalaciones fotovoltaicas, reducción del consumo de combustible, etc.). Estas medidas ya están disponibles y son técnica y económicamente viables, por lo que debería generalizarse su aplicación.

4. COLABORAR EN POS DE UN AIRE MÁS PURO PARA TODOS LOS EUROPEOS

Las normas de calidad del aire fueron acordadas por los Estados miembros en el Consejo y por el Parlamento Europeo, para atender a las preocupaciones legítimas de la ciudadanía en lo que respecta a su salud. Las normas comunes sobre la calidad del aire garantizan que cada individuo disfrute de un nivel mínimo de calidad del aire en cualquier lugar de la UE y crean condiciones de competencia equitativas para la industria en toda la Unión. Una condición *sine qua non* para su aplicación eficiente es establecer medidas eficaces a escala nacional, regional y local por encima de las divisiones administrativas entre las autoridades públicas. Cuando la inacción da lugar al incumplimiento de la legislación en materia de calidad del aire de la UE, los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para pronunciarse sobre el asunto, como han puesto de manifiesto recientemente las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales en varios Estados miembros²⁸.

²⁷ Directiva 2010/75/UE.

²⁸ En lo que respecta a cómo deben abordar los órganos jurisdiccionales nacionales las demandas interpuestas por particulares y asociaciones, la Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia de medio ambiente [C(2017) 2616 final] remite a importante jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los requisitos de calidad del aire de la UE (C-237/07 *Janecek*, C404/13 *Client Earth*).

La ayuda financiera de la UE y una estrecha cooperación entre las autoridades de los Estados miembros y la Comisión Europea también son indispensables. Por lo tanto, la Comisión ha intensificado su colaboración con los Estados miembros para facilitar sus esfuerzos a través de diversas iniciativas y medidas. La Comisión está dispuesta a profundizar esta cooperación, en particular sobre la base de los planes nacionales en materia de clima y energía.

4.1. Intensificar la cooperación con los Estados miembros a través de los Diálogos «Aire Puro»

La Comisión Europea ya ha celebrado diversos Diálogos «Aire Puro» con los Estados miembros para respaldar sus esfuerzos de aplicación de las normas y medidas. También está buscando sinergias con las políticas relativas a la Unión de la Energía y el Cambio Climático, incluido el «paquete de movilidad limpia», así como con otras iniciativas de diálogo, como la Plataforma para las cuencas mineras en transición establecida en el marco contemplado en la Comunicación titulada «Energía limpia para todos los europeos»²⁹.

Además, la Comisión Europea está dispuesta a emprender nuevas conversaciones al respecto con los Estados miembros, en particular a través de un recorrido por distintas capitales para celebrar Diálogos «Aire Puro» en los Estados miembros en los que la aplicación presenta deficiencias importantes. El objetivo es facilitar la plena aplicación de las políticas nacionales y de la UE de reducción de la contaminación atmosférica en todos los sectores económicos, fomentando al mismo tiempo la sensibilización y permitiendo a la ciudadanía participar directamente en las medidas adoptadas para mejorar la calidad del aire que respiran. La Comisión garantizará una representación política de alto nivel en estos Diálogos, y pide a los Estados miembros que se sirvan de ellos para desarrollar un planteamiento integrado de mejora de la calidad del aire que involucre a todos los niveles de gobernanza y a todos los sectores económicos.

Todo ello servirá de complemento a la actual cooperación desarrollada en el marco de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental y el instrumento «PEER 2 PEER», que se pusieron en marcha en 2017 para mejorar la aplicación de dicha normativa en la UE. Con el mismo fin, y con objeto de fomentar la actuación a nivel de los Estados miembros para hacer frente a los casos de superación de los valores límite en materia de calidad del aire, la Comisión Europea hará uso del recién creado Foro de Cumplimiento y Gobernanza³⁰.

4.2. Aunar los esfuerzos de los Estados miembros, las regiones y las ciudades

La Agenda Urbana de la UE y las Acciones Innovadoras Urbanas facilitarán aún más la cooperación con y entre los agentes urbanos en toda la UE para reducir la contaminación atmosférica en las zonas urbanas, con una dotación presupuestaria de 372 millones EUR durante el actual período de financiación³¹. Se trata de apoyar medidas concretas para abordar los retos que se plantean en las ciudades, desde la lucha contra la contaminación hasta la movilidad y el desarrollo urbano sostenible.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_en.

³⁰ Decisión de la Comisión de 18.1.2018 por la que se crea un grupo de expertos en materia de cumplimiento y gobernanza medioambiental, C(2018) 10.

³¹ En el ámbito de la calidad del aire, ya se ha aprobado el correspondiente plan de acción: <https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality>.

El Foro «Aire Puro», establecido por la Comisión Europea en París en noviembre de 2017, así como la «Semana Verde³²» de 2018, centrada en los retos urbanos, constituyen sendas plataformas para el intercambio de buenas prácticas entre todos los agentes públicos y privados, al tiempo que mejoran la capacidad de las partes interesadas para mejorar la calidad del aire. Ello reforzará asimismo la coherencia de las actuaciones en todos los niveles de gobierno.

Para facilitar las inversiones en proyectos sostenibles en las ciudades europeas, incluidos los que apoyan la agenda de aire puro, la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones han puesto en marcha URBIS, una nueva iniciativa de asesoramiento especializado para las autoridades locales³³. La iniciativa URBIS se ha establecido para mejorar el acceso de las ciudades al asesoramiento técnico y financiero necesario para desarrollar proyectos y programas de inversión urbana, así como plataformas innovadoras de financiación e inversión. Claramente, ya existe una demanda significativa de las autoridades locales en relación con este tipo de servicios.

También podrían buscarse sinergias con el Pacto Mundial de los Alcaldes que contribuyan eficazmente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y al fomento de la transición hacia una economía hipocarbónica y la resiliencia a escala urbana.

4.3. Puesta a disposición de fondos de la UE para apoyar medidas de mejora de la calidad del aire

La financiación proporcionada por la UE a través de distintos canales financieros ha sido puesta a disposición de los Estados miembros y utilizada eficazmente por ellos para impulsar la mejora de la calidad del aire, bien apoyando directamente proyectos en la materia o bien integrando efectivamente los objetivos de calidad del aire en otras inversiones (destinadas por ejemplo a las infraestructuras, la agricultura o el desarrollo rural y regional). La Comisión Europea reforzará su colaboración con los Estados miembros para ayudarles a hacer un uso óptimo de los fondos restantes disponibles en este período de programación.

En el actual período de programación (2014-2020) los Estados miembros han destinado 1 800 millones EUR a apoyar medidas de mejora de la calidad del aire en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Además, se prevé que las inversiones de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020 en la economía hipocarbónica (45 000 millones EUR), la protección del medio ambiente y la eficiencia de los recursos (63 000 millones EUR) y la infraestructura de redes (58 000 millones EUR en total), en particular en apoyo de regiones y grupos de población vulnerables, puedan también contribuir indirectamente a la mejora de la calidad del aire.

Hasta ahora, un tercio de todas las inversiones al amparo del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (aproximadamente 80 000 millones EUR) están destinadas a la energía, el transporte y el medio ambiente. Todo ello tiene efecto positivo indirecto sobre la calidad del aire. Además, el programa de investigación y desarrollo de la UE Horizonte 2020 contribuye indirectamente a la reducción de las emisiones y a la calidad del aire. La financiación abarca capítulos de investigación centrados en el desarrollo de soluciones de transporte menos contaminantes.

³² <https://www.eugreenweek.eu/>.

³³ <http://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>.

La Comisión Europea ha propuesto recientemente invertir 1 000 millones EUR en 39 proyectos de transporte limpio para modernizar la red ferroviaria en Europa, desarrollar una infraestructura para los combustibles alternativos y allanar el camino para el transporte marítimo y fluvial sin emisiones. La contribución de la Comisión permitirá movilizar un total de 4 500 millones EUR de cofinanciación pública y privada en virtud del Mecanismo «Conectar Europa». En el marco de la convocatoria de financiación combinada destinada a proyectos de infraestructuras para los combustibles alternativos y movilidad menos contaminante, cerrada recientemente, se han recibido 69 propuestas que solicitan tres veces el importe disponible para subvenciones, 350 millones EUR, con un montante total de inversión de 4 200 millones EUR. Los resultados se conocerán en octubre de 2018. Estas inversiones ayudarán a promover un transporte más limpio en Europa y, así pues, a reducir aún más las emisiones.

El programa LIFE también ha sido fundamental para conseguir un aire más puro. Por ejemplo, el proyecto integrado LIFE «Małopolska in a healthy atmosphere», que contaba con un presupuesto inicial de aproximadamente 16 millones EUR y ha acabado movilizándolo más de 800 millones EUR, ha facilitado la aplicación del plan de calidad del aire en la región de Małopolska y mejorado la calidad de vida de cerca de 20 millones de ciudadanos en Polonia (Małopolska y Silesia) y también en otros Estados miembros, como Chequia y Eslovaquia. En el marco de las próximas convocatorias del programa LIFE se prestará especial interés al fomento de los proyectos integrados de mejora de la calidad del aire.

El marco financiero plurianual para el período 2021-2027, tal como propone la Comisión Europea³⁴, seguirá impulsando las medidas de mejora de la calidad del aire, en particular a través del objetivo establecido para que el 25 % del gasto de la UE contribuya a los objetivos climáticos, así como del reforzamiento del programa LIFE, que también prestará apoyo a medidas de fomento de la energía limpia, la eficiencia energética y la reforma de la política agrícola común.

4.4. Ayudas estatales para facilitar las inversiones nacionales en la movilidad con emisiones bajas o nulas

Para facilitar los regímenes de financiación de alcance nacional, las normas sobre ayudas estatales de la UE ofrecen un marco que permite a los Estados miembros fomentar las inversiones en la movilidad con emisiones bajas o nulas, en beneficio de la calidad del aire y la lucha contra el cambio climático, así como de la competitividad de nuestra industria. Los Estados miembros (a nivel nacional, regional o local) pueden hacer uso de estas normas para reducir eficazmente las emisiones, por ejemplo en el sector del transporte por carretera. El régimen alemán de ayudas estatales aprobado en febrero de 2018 constituye tan solo uno de los muchos ejemplos de la manera en que las normas de la UE ayudan a los Estados miembros a facilitar las inversiones en la compra de autobuses eléctricos e híbridos con toma eléctrica y en la infraestructura de recarga asociada para limitar la contaminación del aire³⁵.

4.5. Continuación de las medidas de ejecución

La Comisión Europea viene colaborando intensamente con las autoridades nacionales a lo largo de los últimos años, incluso antes de que los valores límite entraran en vigor, para impulsar una evolución progresiva y ayudarles a lograr cumplir la legislación en materia de calidad del aire. Aunque estos esfuerzos han propiciado mejoras, sigue habiendo problemas

³⁴ COM(2018) 321.

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1222_en.htm

importantes. La Comisión Europea observa con especial preocupación que se siguen rebasando los valores límite de dos importantes contaminantes con notorios efectos sobre la salud: el dióxido de nitrógeno, emitido sobre todo por la industria y el tráfico por carretera³⁶; y las partículas, presentes, fundamentalmente, en las emisiones de la industria, el tráfico, la calefacción doméstica y la agricultura. La Comisión se compromete a seguir colaborando con los Estados miembros para lograr los niveles de calidad del aire acordados y, simultáneamente, a hacer uso de las competencias legales de que dispone para garantizar el cumplimiento de la legislación pertinente de la UE.

Contaminación atmosférica excesiva debida al dióxido de nitrógeno y las partículas

Situación

En el caso de las **partículas**, la conformidad con los valores límite establecidos por la UE debería haberse alcanzado desde el 1 de enero de 2005. Las concentraciones de partículas siguen rebasando esos valores en grandes zonas de Europa, y en 19 de los 28 Estados miembros se han registrado vulneraciones de los límites³⁷. Según los últimos datos disponibles, el 19 % de la población urbana de la UE ha estado expuesta a niveles de partículas por encima del valor límite diario fijado por la UE y cerca de la mitad estaba expuesta a concentraciones superiores a las recomendaciones más estrictas de la Organización Mundial de la Salud³⁸.

La Comisión Europea ha incoado procedimientos de infracción por rebasamiento persistente de los niveles de partículas (PM₁₀) contra 16 Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Grecia, España, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia, Eslovaquia y Eslovenia).

En 2017³⁹ y 2018⁴⁰, respectivamente, el Tribunal de Justicia Europeo ha dictado sentencias en dos de los más graves casos de superación de los valores límite de partículas en Europa, en Bulgaria y Polonia. Estas sentencias confirman la tesis de la Comisión Europea de que los rebasamientos persistentes hacen necesario que los Estados miembros afectados adopten medidas más eficaces para limitar al máximo posible la duración de tales situaciones⁴¹.

Además, se incoó un procedimiento de infracción contra Bulgaria en relación con los rebasamientos del valor límite de dióxido de azufre. Como la contaminación por esta sustancia se debe principalmente a la industria, los avances que se realicen en la reducción de las partículas también tendrían efectos positivos en lo que respecta al dióxido de azufre.

En el caso del **dióxido de nitrógeno**, la conformidad con los valores límite establecidos por la UE debería haberse alcanzado el 1 de enero de 2010. El valor límite anual sigue siendo ampliamente superado en toda Europa, y se han registrado⁴² casos en un total de 22 de los 28

³⁶ El tráfico rodado es responsable de cerca del 40 % de las emisiones de óxidos de nitrógeno en la UE. Del total de las emisiones de óxidos de nitrógeno generadas por el tráfico, aproximadamente el 80 % procede de los vehículos diésel.

³⁷ En al menos una estación de control.

³⁸ Informe de 2017 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del aire en Europa.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de abril de 2017 en el asunto C-488/15, Comisión/Bulgaria.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de febrero de 2018 en el asunto C-336/16, Comisión/Polonia.

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15> and <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-336/16>

⁴² En al menos una estación de control.

Estados miembros. Según los últimos datos disponibles, el 9 % de la población urbana de la UE ha estado expuesta a niveles de dióxido de nitrógeno superiores al valor límite anual⁴³.

Hasta la fecha, se han incoado procedimientos de incumplimiento por rebasamiento persistente de los niveles de dióxido de nitrógeno contra 13 Estados miembros (Austria, Bélgica, Chequia, Alemania, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Reino Unido).

Otras medidas

El 30 de enero de 2018, la Comisión Europea invitó a una cumbre en Bruselas a nueve Estados miembros (Chequia, Alemania, España, Francia, Italia, Hungría, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido) afectados por procedimientos de infracción pendientes en materia de contaminación atmosférica excesiva por partículas o por dióxido de nitrógeno que iban a ser remitidos al Tribunal de Justicia de la UE.

El objetivo de la reunión era pedir a esos países que presentasen compromisos vinculantes adicionales sobre la adopción tempestiva de medidas creíbles y eficaces para cegar las fuentes de los actuales rebasamientos y lograr el cumplimiento de los valores límite en todas las aglomeraciones lo antes posible.

Una vez evaluada la información adicional suministrada por dichos Estados miembros tras la reunión, la Comisión Europea ha llegado a la conclusión de que las medidas adoptadas o previstas por seis de ellos⁴⁴ no reducirían los períodos de rebasamiento al máximo posible, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. Por lo tanto, la Comisión ha decidido llevar a estos países ante el Tribunal de Justicia de la UE⁴⁵.

Además de lo anterior, es esencial garantizar un control adecuado de la calidad del aire en todo el territorio de los Estados miembros, lo que incluye, por ejemplo, ubicar los puntos de muestreo en zonas en las que se registren las mayores concentraciones de contaminantes que puedan afectar a la población durante un período significativo en relación con los valores límite pertinentes. A este respecto, cuando ha habido pruebas de que el control y la notificación no se han realizado adecuadamente o de que no se han adoptado medidas para establecer los sistemas adecuados, como en Rumanía, Eslovaquia Bélgica y Luxemburgo, la Comisión lo ha tenido en cuenta incoando procedimientos de infracción. En caso de que los Estados miembros afectados no adopten las medidas adecuadas, la Comisión impulsará oportunamente tales procedimientos de infracción.

Garantizar el pleno cumplimiento de las normas de emisión de contaminantes para los vehículos

Cumplimiento de las normas existentes por los Estados miembros

A raíz del escándalo de las emisiones de los vehículos diésel en 2015, la Comisión Europea pidió a los Estados miembros que adoptasen medidas y, en particular, que hicieran cumplir la legislación de la UE. La UE tomó medidas teniendo en cuenta en particular: a) el insuficiente

⁴³ Informe de 2017 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del aire en Europa.

⁴⁴ Francia, Alemania y Reino Unido para el dióxido de nitrógeno e Italia, Hungría y Rumanía por lo que respecta a las PM₁₀.

⁴⁵ Véase la nota de prensa http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm

porcentaje de convocatorias al taller de vehículos equipados con dispositivos de desactivación prohibidos por la legislación de la UE; y b) la inaplicación de multas administrativas (sanciones pecuniarias) a los fabricantes de automóviles como consecuencia de la vulneración de la normativa de la Unión tras el fraude en las pruebas de emisiones.

A este respecto, la Comisión Europea pidió a los Estados miembros de la UE que se organizaran visitas al taller, de forma obligatoria o voluntaria, en toda la UE. La Comisión Europea también pidió a los Estados miembros que analizaran la posibilidad de introducir correcciones en los equipos además de proceder a las actualizaciones de los programas informáticos, a fin de asegurarse de que las emisiones de los turismos afectados se atengan plenamente a la legislación de la UE.

La Comisión Europea también está tomando medidas firmes contra los Estados miembros de la UE por incumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación de la Unión en lo que respecta a la homologación de tipo. Se han abordado tres tipos de problemas relativos, por un lado, a las sanciones por el uso de dispositivos de desactivación ilegales y, por otro, a las medidas correctoras que deben adoptar los Estados miembros. Todavía están en curso algunos procedimientos de infracción⁴⁶. Una serie de procedimientos de infracción se refiere a la ausencia de sistemas de sanción en las respectivas legislaciones nacionales. El segundo grupo se refiere a los Estados miembros que expedieron las homologaciones de tipo para un fabricante de automóviles en la UE y se basa en la presunta inaplicación de las respectivas disposiciones nacionales en materia de sanciones, pese a que la empresa en cuestión utilizó dispositivos ilegales de desactivación programada. El tercer procedimiento, contra un Estado miembro, se refiere a las estrategias de control de las emisiones empleadas por un fabricante de automóviles, incluida la inaplicación de sanciones⁴⁷.

La Comisión Europea, junto con los Estados miembros, está abordando el fenómeno de la compraventa de segunda mano de vehículos obligados a pasar por el taller en este contexto.

Otras medidas

Con respecto a los procedimientos de infracción aún pendientes antes mencionados, y en el contexto del diálogo en curso con los Estados miembros interesados, la Comisión Europea ha decidido enviar dos series de cartas de emplazamiento complementarias. La primera, dirigida a tres Estados miembros⁴⁸, solicita aclaraciones adicionales sobre las razones de la falta de decisiones firmes en materia de sanciones a la luz de la utilización, por un grupo fabricante de automóviles, de utilizar dispositivos ilegales de desactivación programada. También se ha enviado⁴⁹ una carta de emplazamiento complementaria a un Estado miembro para solicitar aclaraciones sobre las recientes medidas por él adoptadas en relación con las estrategias de

⁴⁶ Procedimientos incoados en diciembre de 2016 contra Chequia, Alemania, Grecia, Lituania, Luxemburgo, España y Reino Unido. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_en.htm. El procedimiento contra Lituania se cerró en julio de 2017. Por lo que se refiere a cinco Estados miembros, estos procedimientos fueron objeto de seguimiento en julio de 2017 a través de una carta de emplazamiento complementaria (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_EN.htm).

⁴⁷ En mayo de 2017, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra Italia (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_en.htm).

⁴⁸ Se han enviado cartas de emplazamiento complementarias a Alemania, Luxemburgo y Reino Unido. Véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm. En vista de las medidas adoptadas en Chequia, Grecia y España para responder a las preocupaciones de la Comisión, por ahora los tres procedimientos por incumplimiento no van a ser objeto de nuevas acciones.

⁴⁹ Carta de emplazamiento complementaria remitida a Italia, véase la nota de prensa http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm.

control de emisiones empleadas en determinados vehículos de un fabricante de automóviles a falta de decisiones firmes en materia de sanciones. La información que presenten los Estados miembros en respuesta a estas cartas de emplazamiento complementarias será evaluada por la Comisión Europea con vistas a la adopción de las medidas que procedan.

Nuevas normas para reforzar la supervisión del mercado

De cara al futuro, la UE ha acordado nuevas normas para mejorar la calidad y la independencia de las pruebas de homologación de tipo de los vehículos, aumentar los controles a los que son sometidos los vehículos ya en circulación en el mercado de la UE y reforzar el sistema global objeto de supervisión europea. Las normas serán obligatorias a partir de septiembre de 2020 y garantizarán que en el mercado de la UE todos los vehículos, incluidos aquellos con motores diésel, cumplan las normas Euro para las emisiones de vehículos (Euro 5/6)⁵⁰. Las nuevas normas permitirán que la Comisión Europea adopte medidas de ejecución directas contra los fabricantes que no respeten la legislación de la UE, en particular sobre emisiones, a falta de actuación por parte de los Estados miembros. En particular, la Comisión Europea podría iniciar recuperaciones a escala de la UE e imponer a los fabricantes o los proveedores de servicios técnicos sanciones de hasta 30 000 EUR por vehículo no conforme. Los Estados miembros estarían obligados además a realizar controles obligatorios (de emisión de contaminantes) de los vehículos ya en circulación en la UE.

5. PRÓXIMOS PASOS

Urge mejorar la calidad del aire en Europa mediante la plena aplicación de las normas relativas a la calidad atmosférica acordadas por los Estados miembros y el Parlamento Europeo hace más de una década. Ello exige emprender actuaciones en todos los niveles (nacional, regional y local), y la Comisión Europea respalda este tipo de intervenciones con todos los instrumentos a su disposición.

Mejorar la calidad del aire sigue siendo un reto para Europa también a largo plazo. Ello hace necesario adoptar un enfoque global que abarque los distintos sectores, desde el transporte hasta la planificación local, pasando por la energía, y reúna a todas las partes interesadas. Por su parte, la Comisión Europea seguirá apoyando a los Estados miembros, por ejemplo a través de los diálogos «Aire Puro».

La mala calidad del aire reduce la calidad de vida y supone un gran coste para la economía. No hay tiempo que perder. Ya existen, y están ampliamente disponibles, soluciones eficientes para mejorar la calidad del aire. Ahora es necesario actuar sin demora para ampliar la escala de su aplicación en toda la UE en beneficio de los 500 millones de ciudadanos europeos.

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5131_en.htm