Dictamen del Comité Económico y Social sobre:

— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los límites máximos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos» y

— la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al ozono en el aire ambiente»

(2000/C 51/03)

El 13 de octubre de 1999, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre las propuestas mencionadas.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Chiriaco).

En su 368º Pleno de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 96 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. *Acidificación, ozono troposférico y eutrofización del suelo*

1.1.1. La acidificación, el ozono troposférico (ozono de la atmósfera inferior) y la eutrofización del suelo son problemas medioambientales transfronterizos interrelacionados, causados por las emisiones de dióxido de azufre (SO_2), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles (COV) y amoniaco (NH_3) y sus eventuales subproductos. La acidificación —la deposición de contaminantes acidificantes (SO_2, NO_x, NH_3) en la vegetación, las aguas superficiales, los suelos y los edificios— afecta a las poblaciones biológicas y los bosques, produce aguas subterráneas ácidas que dañan los sistemas de suministro de agua potable y deteriora los edificios y los monumentos. El ozono troposférico —un contaminante secundario formado por la reacción de precursores como los óxidos de nitrógeno (NO_x) y los compuestos orgánicos volátiles en presencia de la luz del sol— es perjudicial para la salud humana, puesto que puede dañar el aparato respiratorio. Asimismo, deteriora especies individuales de cultivos y árboles, degrada los materiales y afecta al cambio climático. Por último, la eutrofización, causada por la deposición de compuestos nitrogenados (NO_x y NH_3), provoca cambios en los ecosistemas terrestres, como variaciones en la composición y la biodiversidad de la comunidad vegetal, y contribuye, junto con la acidificación y el ozono troposférico, a la pérdida de masas forestales.

1.2. *Las dos propuestas de la Comisión*

1.2.1. Las dos propuestas de Directiva relativas a los límites máximos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos (la Directiva «NEC») y al ozono en el aire ambiente (la Directiva «Ozono») tienen por objeto abordar estos problemas medioambientales de manera conjunta para aprovechar los efectos de sinergia y garantizar un planteamiento comunitario coherente y rentable. En el proceso de elaboración de estas propuestas, la Comisión ha consultado de forma exhaustiva a expertos de los Estados miembros, la industria, y las ONG, entre otros [1]. Desgraciadamente, no se ha consultado a las organizaciones agrarias, a pesar de que deberán desempeñar una función en la aplicación de las medidas propuestas.

1.2.2. Habida cuenta de los objetivos medioambientales a medio y a largo plazo fijados anteriormente, la propuesta de Directiva NEC fija los límites nacionales de emisión de SO_2, NH_3, NO_x y COV que deberán alcanzarse de aquí al año 2010. Los límites para cada Estado miembro se han fijado teniendo en cuenta la rentabilidad: debido a las distintas condiciones medioambientales (por ejemplo, las relaciones fuente-receptor) y al potencial de reducción, así como los distintos costes de aplicación, las reducciones de emisiones exigidas difieren en cada país (enfoque diferenciado frente a un enfoque de reducciones porcentuales a tanto alzado). En la aplicación de la Directiva, los Estados miembros deberán determinar las medidas más adecuadas dada su circunstancia particular y aplicar las medidas convenientes (subsidiariedad). La propuesta de Directiva NEC, estrechamente relacionada con la política y la legislación comunitaria existente en el ámbito del medio ambiente (en particular la estrategia comunitaria contra la acidificación, adoptada por la Comisión en marzo de 1997, y el paquete Auto Oil I), debería considerarse desde el punto de vista de las negociaciones del protocolo «multicontaminantes» previsto en el marco del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (CLRTAP), que también fijará límites nacionales de emisión para la mayoría de los países CEPE, incluidos los Estados miembros.

[1] Véase para más información, incluido un informe exhaustivo que contiene las posiciones de los expertos participantes en las consultas preliminares de la Comisión Europea, la siguiente dirección de Internet: http://europe.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm.

1.2.3. Mientras que la Directiva NEC trata el problema de las emisiones, la propuesta de Directiva relativa al ozono, que será la tercera directiva de desarrollo en virtud de la Directiva marco sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente aprobada en septiembre de 1996 [1], establece los niveles de calidad ambiental. Además de las reducciones de emisiones de ozono (NO_x y COV) previstas en el marco de la Directiva NEC, esta propuesta tiene por objeto introducir unos valores objetivo (pertinentes a nivel local) para el ozono troposférico con miras a la protección de la salud humana y la vegetación y definir unos requisitos en materia de control de las concentraciones de ozono en el aire ambiente y de información a la población de los resultados de este control.

1.2.4. Antes del 31 de diciembre de 2004, la Comisión informará al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de las directivas propuestas; este informe permitirá revisar las disposiciones de las mismas, teniendo en cuenta las actualizaciones derivadas de la investigación y la puesta a punto de nuevas tecnologías, los nuevos datos disponibles y las nuevas iniciativas, por medio de datos estadísticos más completos relativos, asimismo, a las emisiones naturales y a las emisiones de origen agrícola.

2. **Observaciones generales**

2.1. *Apreciación global*

El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de presentar propuestas que ofrezcan a los Estados miembros un marco de referencia, control e intercambio de información con el fin de adoptar medidas destinadas a proteger la salud humana y el medio ambiente de conformidad con los objetivos de desarrollo sostenible. Destaca que la propuesta de Directiva NEC está en línea con el nivel que se proponen alcanzar los Estados miembros tras las negociaciones de un protocolo multicontaminantes en el marco de la CEPE (la denominada «hipótesis indicativa» o guiding scenario) y con la Resolución del Parlamento Europeo sobre la estrategia comunitaria contra la acidificación [2]. El Comité lamenta que las reducciones de emisiones en la UE que deben acordarse en el marco de este protocolo, a pesar de que suponen un avance en la buena dirección, probablemente no alcanzarán el nivel esperado en relación con los límites máximos nacionales de emisión propuestos por la Comisión.

2.2. *Objetivos propuestos*

Antes de analizar los elementos esenciales de ambas propuestas, convendría examinar de cerca los objetivos en los que se basan. Mientras que prácticamente no se discuten los objetivos cualitativos que se proponen a largo plazo, sin embargo la cuestión de su transposición en objetivos cuantitativos a largo plazo, y en particular durante el período intermedio, resulta más controvertida. Ello supone una serie de decisiones políticas que dependen, en parte, de los costes y beneficios estimados en el marco de las distintas opciones políticas. A su vez, los resultados de los análisis subyacentes relativos a la rentabilidad y a los costes y beneficios, aun cuando se evalúan con cifras, dependen también, en parte, de hipótesis de carácter político. Asimismo, cabe destacar que constantemente se está perfeccionando una metodología para cuantificar los beneficios para la salud humana y el medio ambiente e internalizar los costes de los daños sanitarios y medioambientales, metodología que merece una atención y unos recursos adicionales. Por otra parte, es evidente que un cálculo basado exclusivamente en consideraciones de tipo económico no sería adecuado para evaluar la repercusión de las medidas propuestas.

2.2.1. Objetivos propuestos a largo plazo

2.2.1.1. Los objetivos propuestos a largo plazo —para los que en esta fase no se ha propuesto ninguna fecha límite— son evitar que se excedan las cargas críticas (para la acidificación y la eutrofización) y los niveles críticos (para el ozono) [3] y proteger eficazmente a toda la población de los riesgos para la salud relacionados con la contaminación atmosférica. Este objetivo cualitativo de «efectos no adversos» —que es una medida de desarrollo sostenible— está en la línea de los compromisos establecidos en el Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de 1993 [Quinto Programa de Medio Ambiente [4]], que fueron recientemente confirmados por el Consejo y el Parlamento Europeo [5]. El CES apoya dicho objetivo tal como ha hecho en múltiples ocasiones en anteriores dictámenes.

2.2.1.2. La transposición de este objetivo cualitativo a largo plazo en objetivo cuantitativo constituye, sin duda alguna, uno de los elementos esenciales de las propuestas. Por lo que se refiere a la definición funcional de las cargas críticas en materia de acidificación y eutrofización, cabe destacar que se han establecido unas cargas críticas para cada ecosistema/Estado miembro de acuerdo con un método reconocido internacionalmente [6]. Por tanto, los objetivos cuantitativos a largo plazo para la acidificación y la eutrofización se basan en un fundamento científico sólido e internacionalmente reconocido.

---

(1) DO L 296 de 21.11.1996.

(2) DO C 167 de 1.6.1998, p. 133.

(3) Carga crítica: cálculo cuantitativo de una exposición a uno o varios contaminantes por debajo del cual no se producen efectos nocivos significativos en elementos sensibles específicos del medio ambiente, según los conocimientos actuales. Nivel crítico: concentración de contaminantes en la atmósfera por encima de la cual pueden producirse efectos adversos directos en los receptores, como seres humanos, plantas, ecosistemas o materiales, según los conocimientos actuales.

(4) Véase el capítulo 5.2. Este capítulo, a pesar de que establece como objetivo que no deben superarse las cargas críticas en materia de acidificación, no se refiere de forma explícita a la eutrofización.

(5) Véase el artículo 11.2 de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible — DO L 275 de 10.10.1998.

(6) Las cargas críticas son en principio las recopiladas por el «Coordination Center for Effects» del CLRTAP.

2.2.1.3. La definición de los niveles críticos de ozono para la salud humana y la vegetación es más compleja debido a la falta de un claro nivel de «efectos no adversos» en lo que respecta a la protección de la salud humana. Sin embargo, la Comisión opina que el valor guía de 1999 definido por la OMS en materia de salud humana (un promedio de 120 µg/m³ durante un período de ocho horas) puede considerarse como el nivel crítico, a pesar de que este valor guía se basa en la aceptación de un determinado nivel de riesgo para la población. El Comité recuerda que tal decisión es coherente con el Quinto Programa de Medio Ambiente que prevé que la Unión Europea aplique los valores guía de la OMS. Contrariamente al ámbito de la salud humana, la OMS ha establecido unos niveles críticos para la vegetación, que la Comisión propone como objetivos a largo plazo. El Comité apoya los objetivos propuestos a largo plazo para la salud humana y la vegetación teniendo en cuenta, en particular, que han sido respaldados por el Comité científico sobre toxicidad, ecotoxicidad y medio ambiente (CSTEE) y por los Estados miembros y las ONG medioambientales [1].

2.2.2. Objetivos intermedios propuestos

2.2.2.1. De forma general se acepta que será muy difícil técnica y económicamente cumplir los niveles de «efectos no adversos» en un futuro cercano, por lo que la Comisión propone una serie de objetivos intermedios para el año 2010. Es obvio que la elección de estos objetivos intermedios será un factor crucial para determinar el alcance de las reducciones de emisiones exigidas, los costes que pueden ocasionar y los beneficios medioambientales.

2.2.2.2. El Comité destaca que el establecimiento de unos objetivos intermedios supone una dimensión «económica y técnica» basada en consideraciones presupuestarias y en una serie de decisiones políticas. Sin entrar en detalles, podemos afirmar que, considerando una hipótesis de «reducción máxima factible» como límite máximo, los objetivos intermedios se han fijado a unos niveles que permiten evitar unos costes de control marginales y globales desmesurados [2]. Estos costes se calculan utilizando el modelo RAINS, desarrollado en el marco del CLRTAP y aprobado de forma general por los Estados miembros, como se puede observar también por el hecho de que recientemente se ha utilizado en el contexto de las negociaciones sobre el protocolo multicontaminantes. Dicho modelo, que se utiliza desde hace ocho años y se perfecciona continuamente, podría mejorarse en mayor medida, en particular de cara a la posible revisión de la directiva en los años 2004 y 2008.

2.2.2.3. No obstante, en relación con el modelo RAINS, el CES considera que es muy probable que el modelo RAINS sobrestime los costes de reducción necesarios, entre otras cosas porque se basa en una hipótesis «pre-Kioto» en materia de consumo energético y sólo tiene en cuenta las medidas de reducción técnicas («end of pipe») sin tener en cuenta las posibilidades de cambios estructurales como el aumento del rendimiento energético o el uso de fuentes de energía alternativas. A este respecto, el Comité toma nota del Plan de acción previsto en vista de la aplicación del protocolo de Kioto [3] y sostiene que la adopción de un paquete de medidas en este contexto mejoraría la aplicación de estas propuestas.

2.2.2.4. En el mismo orden de ideas, el Comité apoya los objetivos intermedios propuestos por la Comisión. En relación con el valor objetivo de 120 µg/m³ para el ozono, se ha observado que algunos países desarrollados han adoptado o programado normas similares Por ejemplo, el objetivo de ozono en el Reino Unido es de 100 µg/m³ (ocho horas), el de Suiza es de 120 µg/m³ (ocho horas) y el objetivo (programado) de Canadá es de 130 µg/m³. El nivel de Estados Unidos, recientemente aprobado, es de 160 µg/m³. Prima facie, el hecho de haber fijado un nivel más indulgente para Estados Unidos puede provocar problemas de competencia (no se establecen «reglas de juego uniformes»). No obstante, cabe destacar que, puesto que en estos momentos la concentración media de ozono en el Reino Unido es muy superior a la de Estados Unidos, los esfuerzos exigidos para reducir las emisiones son de la misma magnitud.

2.2.2.5. Con respecto a la utilización de los modelos económicos como RAINS, el Comité añade que aunque estos modelos resultan muy útiles para orientar a los responsables políticos para que adopten decisiones con conocimiento de causa en materia de política medioambiental, no evitan la necesidad de adoptar dichas decisiones. El CES ha mantenido en múltiples ocasiones que es imposible pretender una certidumbre total en la justificación técnica de las decisiones de política medioambiental y que, en caso de duda, deberían aplicarse los principios fundamentales de política medioambiental establecidos en el artículo 174 (2) del Tratado CE, en particular los principios de «nivel de protección elevado», «quien contamina paga» y «principio de cautela» [4].

---

(1) Véanse puntos 5.3 a y 5.9 de la exposición de motivos.

(2) En principio, no se han tenido en cuenta los *beneficios* (marginales y totales) estimados a la hora de fijar los objetivos intermedios. Es decir, estos objetivos no se han definido de acuerdo con un enfoque de «optimización de los beneficios totales», que implicaría que las emisiones se reducirían hasta que el nivel de los costes marginales fuese igual al de los beneficios marginales. Se puede encontrar una descripción más detallada del enfoque general de modelización y los principios de fijación de los objetivos en los informes intermedios «Cost-effective Control of Acidification and Ground-level Ozone» elaborados por el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA). Estos informes están disponibles en la siguiente dirección de Internet: http://www.iiasa.ac.at/ rains.

(3) Discurso pronunciado por la Sra. Wallström, miembro de la Comisión, ante el Parlamento Europeo, Estrasburgo, Pleno de octubre de 1999.

(4) Véanse los dictámenes del CES relativos al IV y al V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DO C 180 de 8.7.1987 y DO C 287 de 4.11.1992), así como su Dictamen sobre la primera Directiva sobre calidad del aire (DO C 214 de 10.7.1998).

2.2.2.6. En esta fase no se propone un objetivo intermedio distinto para la eutrofización del suelo, a pesar de que la Comisión sugiere que se tenga en cuenta este objetivo como parte de la revisión prevista para el año 2004. Las razones aducidas en la propuesta con respecto a este retraso no son muy claras. La Comisión pretende que los límites de emisión nacionales propuestos permitan reducir la zona comunitaria afectada por la eutrofización del suelo aproximadamente en un 30 % con respecto al año 1990. El Comité lamenta que la Comisión no haya propuesto un objetivo intermedio distinto. A este respecto, cabe recordar que dicho objetivo está establecido en el previsto protocolo «multicontaminantes/multiefectos».

2.3. *Medios para alcanzar estos objetivos*

2.3.1. El análisis efectuado por la Comisión demuestra que, para alcanzar los objetivos intermedios definidos, es necesario reducir las emisiones más allá de la denominada hipótesis de referencia o «business as usual», que incorpora la mayoría de la legislación comunitaria en vigor o en vías de adopción, así como la legislación nacional y los planes políticos pertinentes.

2.3.2. Las reducciones de emisiones adicionales exigidas se realizarán en el marco de los límites de emisión nacionales propuestos. Estos límites nacionales, que incluyen también las reducciones de emisiones resultantes de la legislación y los proyectos políticos incorporados en la hipótesis de referencia, se han determinado de acuerdo con un análisis exhaustivo de una distribución rentable de las reducciones de emisiones entre Estados miembros, basándose de nuevo en los resultados del modelo RAINS. El Comité acoge positivamente este enfoque diferenciado para alcanzar los objetivos intermedios, que supone unos costes mucho menores que un enfoque basado en reducciones porcentuales a tanto alzado. Cabe destacar que el enfoque basado en los límites nacionales ofrece a los Estados miembros el nivel de flexibilidad necesario para determinar —en función de su situación nacional particular— las medidas más apropiadas para respetar los límites de emisión que se les imponen. Sin embargo, el Comité considera que la Comisión debe desempeñar una función de coordinación activa en relación con la preparación y la actualización por parte de los Estados miembros de los programas nacionales previstos (artículo 6) y los inventarios y las previsiones de emisiones (artículo 7), con el fin de garantizar el conjunto de medidas más adecuado para reducir las emisiones, comprobar el estado de realización en el que se encuentran e introducir las modificaciones oportunas.

2.3.3. La Directiva NEC será el principal instrumento para garantizar el cumplimiento de los objetivos intermedios en materia de acidificación y ozono troposférico. En cambio, la Directiva sobre el ozono será completada por una directiva relativa a las concentraciones de ozono en el aire ambiente. Al someter una propuesta para esta (tercera) Directiva de desarrollo relativa a la calidad del aire, la Comisión cumple las obligaciones establecidas en la Directiva marco sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente aprobada en 1996. En línea con las disposiciones de esta Directiva marco, la propuesta de Directiva de desarrollo relativa al ozono establece unos «valores de referencia» para las concentraciones de ozono (locales) perjudiciales para la salud humana y la vegetación, que deben alcanzarse de aquí al año 2010. Estos valores de referencia se derivan de los objetivos intermedios establecidos en materia de ozono (véase punto 2.2.2) Ello implica que los límites de emisión nacionales propuestos se ajustarán a los valores de referencia a nivel regional. Con el fin de alcanzar estos valores a nivel local —es decir, para reducir las superaciones generadas a nivel local— los Estados miembros deberán emprender acciones adicionales.

2.3.4. El Comité destaca que la Comisión ha examinado dos opciones para expresar el valor objetivo para la salud humana [1] y que ha llegado a la conclusión de que era preferible optar por el objetivo a largo plazo en materia de ozono, es decir, los valores guía de la OMS. El Comité considera que el objetivo propuesto es válido principalmente por lo que se refiere a los beneficios para la salud humana, teniendo en cuenta, en particular, las razones expuestas en el punto 5.3 de la exposición de motivos y el hecho de que la mayoría de los expertos, incluido el CSTEE, apoya la decisión de la Comisión.

3. **Observaciones específicas**

3.1. En relación con la determinación y la aplicación de las medidas específicas para reducir las emisiones por parte de los Estados miembros (véase el artículo 6 de la propuesta NEC sobre los programas nacionales que se deben elaborar), conviene extraer las conclusiones que se derivan de las consideraciones expuestas en las opciones sugeridas por la modelización (véase el punto 2.5 de la exposición de motivos). Ello garantiza la combinación de medidas más adecuada a nivel nacional y las posibles sinergias entre los distintos sectores. Entre las medidas necesarias se incluye la reorientación de las inversiones y las innovaciones tecnológicas en pro del «desarrollo sostenible». Las medidas deberán ser siempre de carácter preventivo y corrector («end of pipe») y combinarse con los esfuerzos que ya se están realizando para lograr un ahorro energético, unas fuentes de energía alternativas, una política de transportes y una movilidad sostenibles, así como con los esfuerzos destinados a fomentar la utilización de métodos de producción y productos «limpios».

3.2. Con respecto a los instrumentos necesarios para aplicar estas medidas, el Comité destaca el potencial que ofrecen los instrumentos financieros. Si se utilizan correctamente, las tasas y los gravámenes, compatibles con la legislación vigente y las exigencias de competitividad de un mercado globalizado pueden resultar instrumentos muy eficaces para conseguir los objetivos medioambientales [2]. Quizá fuera conveniente coordinar a nivel europeo o internacional dichas tasas y

[1] Véase el punto 5.3. de la exposición de motivos.

[2] Véase, a título de ejemplo, el reciente informe titulado «The use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998» (El uso de instrumentos económicos en la política medioambiental escandinava 1997-1998) publicado por el Consejo de Ministros escandinavos (Copenhague, 1999).

gravámenes impuestos a nivel nacional. Por este motivo, debería considerarse también la utilización de incentivos, relacionados con las tasas y los gravámenes, para reorientar las inversiones y fomentar las innovaciones tecnológicas (véase el punto 3.1) Por otra parte, habría que determinar y desarrollar progresivamente los incentivos en favor de las empresas que tengan previsto sustituir las actividades no sostenibles (por ejemplo, las actividades que provocan la acidificación, la formación de ozono y la eutrofización). Por último, el Comité insta a los Estados miembros a que examinen la posibilidad de celebrar acuerdos (voluntarios) en materia de medio ambiente.

3.3. El previsto protocolo multicontaminantes, que respecta a los países candidatos, puede considerarse como un punto de partida para futuras reducciones de las emisiones por parte de estos países, que eventualmente podrían establecer sus propias directivas «NEC» cuando se adhieran a la Unión Europea, estableciendo posibles fases de transición. Dado que emprender una acción en estos países (que va más allá de los requisitos del protocolo) probablemente resultaría muy rentable, se podría plantear la posibilidad de fomentar la adopción de medidas adicionales en relación con las acciones previstas en el protocolo hasta el momento de su adhesión a la UE.

3.4. Con respecto a la propuesta de Directiva relativa al ozono, el Comité acoge con satisfacción la idea de difundir información actualizada sobre las concentraciones de ozono a la población (véase artículo 6). Sin embargo, considera que el umbral de información, destinado principalmente a informar a los grupos de población más sensibles, debería ser fijado por los Estados miembros en función de las situaciones climáticas y geográficas y la frecuencia de los rebasamientos, situándolo incluso por debajo de los 180 µg/m^3 (promedio de una hora) propuestos por la Comisión [1].

3.5. Asimismo, el Comité invita a que se tome en consideración el recurso a campañas educativas e informativas útiles para determinar comportamientos correctos y deliberados por parte de los ciudadanos en el ámbito de la protección de la salud. Esta dimensión deberá integrarse en todas las políticas, en particular por lo que se refiere a los problemas relacionados con la contaminación urbana. Iniciativas como la «Red de las ciudades sostenibles» o las jornadas «Ciudades sin coches», organizadas en numerosas ciudades europeas, contribuyen a aumentar la sensibilización y mejorar la comprensión de las medidas de reducción de la contaminación en términos de beneficios para la salud humana.

[1] Véase los informes anuales (para 1998 y verano de 1999) sobre la contaminación por ozono troposférico en la UE. El verano pasado el umbral de información para los ciudadanos fue superado en casi todos los Estados miembros. Las situaciones más críticas se sufrieron en Italia, Grecia, Francia y España, donde durante un período de 68-40 días se informó a los ciudadanos de una fuerte contaminación provocada por el ozono.

3.6. El Comité subraya la importancia de la aplicación efectiva de las directivas propuestas. A este respecto, destaca que en las propuestas de la Comisión (artículo 12 de la Directiva NEC y artículo 13 de la Directiva relativa al ozono) se estipula que los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en la aplicación de la Directiva en cuestión. Evidentemente, cuando los propios Estados miembros no respeten las Directivas, la Comisión, en calidad de guardiana de los Tratados, deberá intervenir.

3.7. Por último, el Comité acoge con satisfacción el mecanismo de revisión previsto en el artículo 9 de la Directiva NEC, que se basa en la elaboración de informes periódicos. En dicho artículo se estipula que la Comisión podrá presentar propuestas de modificación de los límites nacionales de emisión establecidos en el Anexo I, habida cuenta de los factores enumerados en el artículo 9.1 (incluidos los compromisos internacionales contraídos en relación con el cambio climático). En este contexto, se hará especial hincapié en el futuro perfeccionamiento del modelo RAINS.

4. **Orientaciones para las acciones y los programas que deben adoptar los Estados miembros con vistas a reducir las emisiones contaminantes en cuestión**

4.1. Habida cuenta de cuanto se afirma en el punto 2.3.2 en relación con la necesidad de una coordinación activa de los programas nacionales, el Comité propone algunas orientaciones indicativas de intervención que deben concretarse y comprobarse en las distintas realidades nacionales, regionales y locales. Algunas medidas están estrechamente relacionadas con las medidas relativas al cambio climático, debido a las evidentes sinergias que se pueden establecer. Desde este punto de vista, el Comité propone profundizar la reflexión en el marco de sus futuros trabajos.

1. *Reducción del consumo energético en el sector del transporte*

Teniendo en cuenta que los programas nacionales y locales en el sector del transporte, financiados por normativas estatales y regionales, deben destinarse en general a aumentar la eficacia energética, se proponen las siguientes intervenciones:

— cofinanciación, al máximo, de la medida para la movilidad sostenible en las zonas urbanas y las zonas identificadas por las regiones (zonas con un elevado riesgo de contaminación atmosférica). Entre otras medidas se podría incluir:

  a) la puesta a punto y la actualización de los planos urbanos de tráfico, haciendo especial hincapié en su eficacia en términos de reducción de las emisiones de gas ozono;

b) en las zonas urbanas y las zonas con más de 500 000 habitantes, la puesta en marcha de Sistemas de Transporte Inteligentes (ITS), la creación o el fomento de los aparcamientos de transbordo, el aumento de la capacidad de transporte público con vehículos eléctricos, híbridos o de gas, la reorganización de la distribución de las mercancías mediante incentivos en favor de las empresas para la utilización de vehículos eléctricos, híbridos o de gas;

— cofinanciación de los costes adicionales para la utilización, en los medios de transporte público y el parque automovilístico público, de combustibles con un elevado nivel de eficacia;

— cofinanciación de la compra de vehículos eléctricos, híbridos o con un nivel muy bajo de emisiones destinados al parque automovilístico público y de los servicios de utilidad pública que circulan en las islas más pequeñas;

— cofinanciación del coste del producto y la compra de vehículos eléctricos de dos ruedas destinados a la administración pública y los entes públicos.

2. *Producción de energía a partir de fuentes renovables*

Teniendo en cuenta que la producción de energía a partir de fuentes renovables se fomenta, asimismo, a través de otras normativas, se proponen las siguientes intervenciones:

— cofinanciación de la construcción de centrales para la producción de energía con biomasa, preferiblemente integradas con redes de calefacción urbana;

— cofinanciación de la construcción de centrales para la utilización de la «calefacción solar»;

— cofinanciación de la construcción de centrales fotovoltaicas para la producción de energía;

— cofinanciación de la construcción de centrales en las islas más pequeñas para la producción de energía eólica a partir del combustible derivado de los residuos sólidos urbanos y el biogás.

3. *Reducción del consumo energético en el sector industrial, la vivienda y el sector terciario*

Teniendo en cuenta que la reducción del consumo energético constituye un objetivo «transversal» de numerosos programas en los sectores de la vivienda pública y residencial y la industria, se proponen las siguientes intervenciones:

— cofinanciación de los programas para una utilización eficaz de la energía eléctrica y la reducción del consumo en las viviendas particulares, las oficinas, los edificios públicos y las industrias del coste total de los programas o de los costes adicionales para las intervenciones relativas a los costes adicionales de los productos.

Los programas podrán incluir:

a) la realización de diagnósticos energéticos;

b) ayudas a los terrenos residenciales y asimilados;

c) iniciativas en favor de la «recalificación urbana» y del «desarrollo sostenible del territorio»;

d) fomento y difusión de sistemas de calefacción y acondicionamiento y de componentes eléctricos de alto rendimiento en el sector de la vivienda, las oficinas y los edificios públicos;

e) utilización de componentes eléctricos de alto rendimiento en las industrias.

— cofinanciación de los costes adicionales de los programas para la utilización de combustibles innovadores menos perjudiciales para el medio ambiente o para una utilización eficaz de los combustibles en la industria.

4. *Reducción de las emisiones en sectores no energéticos*

Se proponen las siguientes intervenciones:

— cofinanciación de los programas de reducción de las emisiones de amoniaco por parte de las explotaciones agrarias.

5. *Programa nacional para la información sobre el cambio climático*

— cofinanciación de programas de información al público y fomento de las mejores técnicas y las acciones destinadas a aumentar la eficacia energética y a reducir las emisiones;

— cofinanciación de programas de información al público diseñados por los operadores de los servicios de transporte de personas y mercancías, destinados a fomentar los modos de transporte más eficaces y menos contaminantes;

— cofinanciación de programas de información al público diseñados por los operadores de las centrales de producción de energía con biomasa para fomentar la calefacción urbana.

6. *Programa nacional de investigación sobre el cambio climático*

— puesta en marcha de un «proyecto base» necesario para comprobar y certificar la evolución del programa de reducción de las emisiones, tal como exigen la Convención sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y las decisiones de la Unión Europea, mediante la actualización de los datos relativos a las emisiones, un archivo nacional de los datos, las simulaciones numéricas del clima y la elaboración de las hipótesis climáticas correspondientes;

— cofinanciación de proyectos de investigación aplicada para el desarrollo de tecnologías de alto rendimiento desde el

punto de vista energético y poco contaminantes en las centrales de ciclo combinado, las centrales de cogeneración industrial y civil, y las centrales de gasificación de emulsiones y residuos;

— cofinanciación de proyectos de investigación aplicada para el desarrollo de tecnologías y medios de transporte con un nivel muy bajo de emisiones.

Bruselas, 8 de diciembre de 1999.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El desarrollo de las salidas para los residuos de envases de productos alimentarios y no alimentarios»

(2000/C 51/04)

El 29 de abril de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 1999 (ponente: Sr. Verhaeghe).

En su 368º de los días 8 y 9 de diciembre de 1999 (sesión del 8 de diciembre) el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1. Con este dictamen de iniciativa, el CES desea contribuir al debate entablado por numerosos medios comunitarios sobre el reciclado de residuos y, en particular, de los residuos de envases. La cuestión más debatida es la futura revisión de la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, Directiva que se ocupa esencialmente de los objetivos de reciclado de los residuos de envases, fijados actualmente en el 25 % como mínimo y, como máximo, el 45 % en peso de los envases utilizados en el mercado. Cinco años después de su introducción, y en aquellos Estados miembros en que ha sido transpuesta hace varios años, esta Directiva ha tenido efectos positivos tanto en lo relativo a la reducción de las cantidades de residuos de envases no valorizados como en los modos de gestión de los residuos domésticos. Estos resultados indican que la Directiva, en su forma actual [1], constituye sin lugar a dudas un primer paso en la dirección adecuada. Por otra parte, es conveniente enmarcar este dictamen en el contexto del debate entablado en el «Seminario sobre el reciclaje» inaugurado a principios de año —cuya finalidad es la de transmitir a la Comisión, de aquí a finales del año 1999, una serie de recomendaciones sobre la manera de abordar los problemas de la industria del reciclado en la Unión Europea— y en el curso que dará la Comisión a estas recomendaciones a través de una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo.

1.2. Evidentemente, no se trata de replantear en detalle el trabajo de fondo del Seminario sobre el reciclaje, que se ha ocupado principalmente de los aspectos económicos, tecnológicos y jurídicos del reciclado de residuos, ni tampoco de elaborar un dictamen sobre la propuesta de revisión de la Directiva 94/62/CE, tarea que le corresponderá al Comité en otro momento. En el presente dictamen de iniciativa, el Comité afirma su intención de tratar las cuestiones de fondo —tanto los aspectos positivos como los puntos débiles— que determinan el futuro del sector del reciclado. Es de vital importancia mantener una actitud proactiva en materia de reciclado de residuos, orientada conscientemente hacia el futuro, así como centrarse en la búsqueda de salidas, tan necesarias debido al agotamiento de los recursos naturales y a la importancia de preservar el medio ambiente. No obstante, el Comité considera que es igualmente imprescindible abordar los aspectos económicos relacionados con el reciclado de residuos de envases, ya que el concepto de desarrollo sostenible incluye tanto los factores medioambientales como los financieros.

[1] Nos remitimos asimismo al dictamen del CES, con fecha del 24 de marzo de 1993, sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a envases y residuos de envases», que contribuyó en gran medida a elaborar la versión actual de la Directiva.