COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.4.2019
COM(2019) 149 final

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

Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida

{SWD(2019) 111 final} - {SWD(2019) 112 final} - {SWD(2019) 113 final} -
{SWD(2019) 114 final} - {SWD(2019) 115 final} - {SWD(2019) 116 final} -
{SWD(2019) 117 final} - {SWD(2019) 118 final} - {SWD(2019) 119 final} -
{SWD(2019) 120 final} - {SWD(2019) 121 final} - {SWD(2019) 122 final} -
{SWD(2019) 123 final} - {SWD(2019) 124 final} - {SWD(2019) 125 final} -
{SWD(2019) 126 final} - {SWD(2019) 127 final} - {SWD(2019) 128 final} -
{SWD(2019) 129 final} - {SWD(2019) 130 final} - {SWD(2019) 131 final} -
{SWD(2019) 132 final} - {SWD(2019) 133 final} - {SWD(2019) 134 final} -
{SWD(2019) 135 final} - {SWD(2019) 136 final} - {SWD(2019) 137 final} -
{SWD(2019) 138 final} - {SWD(2019) 139 final}

1. Las deficiencias en la aplicación de la normativa ambiental cuestan a los europeos alrededor de 55 000 millones EUR al año

La aplicación de la política y la legislación de la UE en materia de medio ambiente es esencial para un medio ambiente sano. Colmar la distancia entre lo decidido y lo efectivamente ejecutado es fundamental si se quieren garantizar buenos resultados medioambientales para los ciudadanos, mantener unas condiciones de competencia equitativas para los agentes económicos y crear oportunidades para impulsar las innovaciones sociales y tecnológicas y el desarrollo económico. De acuerdo con un nuevo estudio, se calcula que los costes totales para la sociedad de las deficiencias que existen hoy en día en la aplicación de la normativa de medio ambiente ascienden a alrededor de 55 000 millones EUR al año1.

La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental tiene por objeto mejorar la aplicación de la política y la legislación medioambientales de la UE, determinar las causas de las deficiencias de aplicación y superar los obstáculos sistémicos a la integración de las consideraciones ambientales en todos los sectores políticos. Señala los principales retos de cada Estado miembro, así como las buenas prácticas y los aspectos excelentes existentes.

El primer paquete de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental se adoptó en febrero de 20172. Desde que se adoptó ese paquete, muchos Estados miembros han organizado diálogos nacionales sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental en relación con los temas prioritarios indicados en sus informes. En muchos casos participaron autoridades regionales y locales y las principales partes interesadas. Además, se organizaron varios diálogos sectoriales específicos. Poco después de la adopción del primer paquete, se puso en marcha la herramienta TAIEX-EIR Peer to Peer para facilitar el aprendizaje entre iguales entre los Estados miembros, las regiones y los municipios con objeto de mejorar sus prácticas de aplicación3.

El paquete actual incluye la presente Comunicación, un anexo en el que se enumeran las acciones prioritarias clave, un documento político base y veintiocho informes por países en los que se describe la situación en lo que respecta a la aplicación de los principales ámbitos y objetivos del código normativo medioambiental de la UE, así como los principales retos y oportunidades de cada Estado miembro.

Los procedimientos de infracción siguen siendo una herramienta importante para garantizar la correcta ejecución de las obligaciones legales4 y, por lo tanto, la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental se entiende sin perjuicio de las medidas de ejecución adoptadas por la Comisión en virtud de los Tratados, bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea5. La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental permite mejorar el cumplimiento de la legislación sobre medio ambiente de la UE haciendo frente a las causas profundas de una aplicación deficiente y promoviendo una aplicación más eficaz, siempre que los Estados miembros pongan en práctica con rapidez y decisión al menos las acciones prioritarias.

El paquete ilustra la situación de la aplicación de la legislación de medio ambiente en enero de 2019 y pretende impulsar la cooperación entre las autoridades públicas y las partes interesadas a fin de encontrar soluciones adaptadas para hacer frente a las deficiencias en la aplicación de una forma más eficaz. Los informes por países de 2019 también abarcan varios temas nuevos en comparación con los de 2017, especialmente en respuesta a la información obtenida en el primer ciclo de los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y las distintas partes interesadas: cambio climático, especies exóticas invasoras, emisiones industriales

1 COWI and Eunomia, *Costs of not implementing EU environmental law*, 2019.
2 COM(2017) 63.
3 TAIEX-EIR Peer to Peer
4 COM(2016) 316.
5 Las conclusiones sobre Estados miembros concretos que se formulan en la presente Comunicación y en su anexo se basan en la información que obraba en poder de la Comisión antes de su adopción y se entienden sin perjuicio de cualquier acción legal que haya podido emprender la Comisión después de esa fecha.

y productos químicos, así como nueva información. No obstante, la estructura sigue siendo similar a la de los informes de 2017 sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental.

2. Estado de ejecución: principales prioridades

2.1. Convertir a la UE en una economía hipocarbónica circular, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva

La transición de una economía lineal a una economía circular brinda la oportunidad de transformar nuestra economía y hacerla más sostenible, al cambiar a un modelo en el que los productos, los materiales y los recursos se mantengan y utilicen durante el mayor tiempo posible. La prevención y la gestión adecuadas de los residuos son un elemento esencial de la economía circular, ya que ambos contribuyen a evitar que los residuos tengan un impacto negativo sobre el medio ambiente y la salud, y los encauzan hacia unos usos eficientes.

Desde 2017, la Comisión ha seguido aplicando su plan de acción para la economía circular[6], que incluye la publicación de la Estrategia de la UE para el plástico en una economía circular dentro del paquete de la economía circular de 20187 y la adopción por parte de los colegisladores de las modificaciones de la legislación sobre residuos[8]. La Comisión también adoptó un marco de seguimiento de la economía circular9, que es una nueva herramienta que permitirá a los responsables políticos identificar buenas prácticas y dar prioridad a los ámbitos en los que se necesitan nuevas medidas. En octubre de 2018 se publicó una Comunicación sobre una bioeconomía sostenible para Europa10 con el objetivo de estrechar los vínculos entre la economía, la sociedad y el medio ambiente. La propuesta de 2018 para reducir el impacto de determinados plásticos en el medio ambiente11 es un buen ejemplo de los trabajos combinados que se llevan a cabo en la UE para hacer frente de una forma más eficaz a los problemas ambientales relacionados con el diseño, la producción y la eliminación de los plásticos; su aplicación se evaluará en los siguientes ciclos de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental.

Además, la Comisión propuso recientemente varios requisitos que contribuirán a ampliar la vida útil de los productos12. Las autoridades responsables de la protección de los consumidores se están centrando cada vez más en el problema de la obsolescencia prematura de los productos. La Comisión seguirá de cerca la evolución de la situación en el marco de la cooperación en materia de protección de los consumidores13.

6 COM(2015) 614.
7 COM(2018) 028.
8 Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Paquete de medidas sobre residuos (*Diario Oficial de la Unión Europea* L 150 de 14 de junio de 2018).
9 Comisión Europea, Marco de seguimiento de la economía circular.
10 COM(2018) 673.
11 Acuerdo interinstitucional provisional de 19 de diciembre de 2018.
12 Entre otras cosas, los requisitos de diseño ecológico contemplados en la normativa sobre los productos para fomentar una mayor reparabilidad, la oferta de información de utilidad para las reparaciones y el suministro de piezas de repuesto.
13 En este contexto, en octubre de 2018, la Comisión celebró un taller con las autoridades responsables de la protección de los consumidores de los Estados miembros sobre la obsolescencia programada/prematura.

Se han realizado algunos avances en el cumplimiento de los requisitos de la UE sobre gestión de residuos. A nivel de la UE, el porcentaje de reciclado aumentó del 43,7 % en 2014 al 46,4 % en 2017, y el volumen de residuos urbanos depositados en vertederos disminuyó en un 20,6 % entre 2013 y 2017[14]. No obstante, la situación varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Todavía no se han cumplido plenamente las obligaciones de tratamiento de residuos, y hay grandes divergencias en cuanto al comportamiento a ese respecto dentro de la UE.

En el caso de los países que corren el riesgo de no cumplir sus objetivos para 2020 en materia de preparación para la reutilización / reciclado de residuos urbanos, la Comisión ha presentado informes de alerta temprana15 con planes de actuación para cumplir la legislación sobre residuos de la UE.

Constataciones

- *En general, el marco político para la economía circular se ha consolidado desde 2017. No obstante, varios Estados miembros16 deberían aplicar mejor los principios de la economía circular en diferentes ámbitos, por ejemplo en relación con el ahorro de agua y energía, la prevención de los residuos, el reciclado de materiales, la promoción de la reutilización y la reparación y la generalización del uso de materias primas secundarias.*

- *Algunos Estados miembros17 deberían incentivar aún más medidas de eficiencia de los recursos; mejorar sus resultados en materia de ecoinnovación; incrementar la sensibilización y fomentar la adopción de instrumentos voluntarios, como la etiqueta ecológica de la UE y los sistemas de gestión y auditoría medioambientales; aumentar el reciclado y las medidas circulares en el sector de las pymes; y/o facilitar las inversiones ecológicas y el acceso a la financiación.*

- *La prevención de los residuos sigue planteando un gran reto en todos los Estados miembros, incluidos en los que registran altos porcentajes de reciclado. Seis Estados miembros producen al menos el doble de residuos urbanos por habitante que el Estado miembro donde se generan menos residuos18. Además, desde 2014 ha aumentado el volumen medio de residuos urbanos generados en la UE: solo nueve Estados miembros redujeron el volumen de residuos generados per cápita entre 2014 y 201619.*
- *Según los datos comunicados a la Comisión, solo unos pocos Estados miembros han alcanzado ya el objetivo de reciclado de residuos urbanos del 50 % fijado para 202020, mientras que varios corren el riesgo de no conseguirlo[21]. Hay margen para introducir estrategias o mejorar las ya establecidas —en particular instrumentos económicos (por ejemplo, impuestos sobre el depósito de residuos en vertederos, responsabilidad ampliada del productor, sistemas de pago por generación de residuos)— para aplicar en mayor medida la jerarquía de residuos y aumentar el interés económico de la reutilización y el reciclado.*

14 Comisión Europea, Porcentaje de reciclado de residuos urbanos.
15 COM(2018) 656.
16 Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.
17 Austria, Chipre, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Países Bajos y Rumanía.
18 Comisión Europea, Residuos urbanos, por operaciones de gestión de residuos. Alemania, Austria, Chipre, Dinamarca, Luxemburgo y Malta.
19 Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Luxemburgo y Países Bajos.
20 Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia y Países Bajos.
21 La Comisión ha presentado informes de alerta temprana a Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía. Véase COM(2018) 656.

- *Muchos Estados miembros23 tienen que aumentar la eficacia de la recogida selectiva de residuos, que es un requisito previo para mejorar el reciclado en cuanto a cantidad y/o calidad. Otro problema lo constituye la incineración o el depósito en vertederos de residuos reciclables. Se anima a prácticamente todos los Estados miembros a aplicar nuevas medidas destinadas a desviar los residuos reutilizables y reciclables de las incineradoras y los vertederos y a mejorar y ampliar sus sistemas de recogida selectiva. El número de vertederos que no cumplen los requisitos de la Directiva relativa al vertido de residuos24 sigue siendo motivo de preocupación.*

Prácticas eficaces:

Eslovenia es un ejemplo de que las políticas de economía circular y la mejora de la gestión de los residuos pueden hacerse en plazos cortos. Gracias a una estrategia global sobre la circularidad, se fomentó la recogida selectiva y el reciclado, con ayuda de fondos de la UE.

Dinamarca constituye un buen ejemplo de cooperación abierta a lo largo de las cadenas de valor y la innovación para promover la economía circular. El porcentaje de pymes que ofrecen productos o servicios ecológicos es significativamente superior a la media de la UE.

Francia adoptó en 2018 una ambiciosa hoja de ruta para la economía circular22, con actuaciones destinadas a reducir el uso de recursos en un 30 % de aquí a 2030. Introdujo un ambicioso objetivo de reciclado del 100 % para los plásticos de aquí a 2025 y prevé crear 300 000 nuevos puestos de trabajo ecológicos.

2.2. Cambio climático y medio ambiente

Muchos ecosistemas, y algunos de los servicios que prestan, han cambiado ya por culpa del calentamiento global25 y están expuestos a nuevos riesgos debido a la evolución de las condiciones climáticas.

La acción por el clima es esencial para hacer frente a muchos problemas ambientales, como la contaminación atmosférica, la biodiversidad, el agua o las especies invasoras, entre otros. A la inversa, adoptar medidas en muchos ámbitos medioambientales puede tener un beneficio directo en el clima, por ejemplo, en relación con la agricultura y el uso de la tierra, los residuos o la contaminación atmosférica. La visión estratégica a largo plazo de la Comisión de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra26 confirma el compromiso de Europa de liderar la acción por el clima en el mundo y presenta una visión que puede llevarnos a conseguir de aquí a 2050 cero emisiones netas de gases de efecto invernadero.

En 2018, la UE adoptó un instrumento legislativo destinado a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 40 % de aquí a 2030, en comparación con 199027. Por primera vez, el marco de la UE cubre tanto las emisiones como las absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra. También ha elevado su nivel de ambición en materia de energía renovable y eficiencia energética. Si la legislación acordada de la UE se aplica plenamente, se estima que la reducción de las emisiones de la UE se situará en torno al 45 % en 2030.

22 Ministerio francés de la transición ecológica y solidaria, Hoja de ruta para la economía circular, 2018.
23 Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido y Rumanía.
24 Directiva 1999/31/CE.
25 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Informe especial sobre un calentamiento de la Tierra de 1,5 °C.
26 COM(2018) 773.
27 Directiva (UE) 2018/410.

A finales de 2018, los Estados miembros tenían que haber presentado sus proyectos de planes nacionales de energía y clima, desarrollado sus proyectos de programas nacionales de control de la contaminación atmosférica y sus planes para contabilizar las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura. Esos planes deberían aumentar la coherencia entre las políticas en materia de clima, aire y energía y, por tanto, podrían convertirse en buenos ejemplos de cómo establecer vínculos entre políticas sectoriales como las de agricultura, naturaleza y agua y las de transporte, aire y salud, para hacer frente a problemas comunes.

El enfoque que aplica la Comisión a la adaptación al cambio climático tiene por objeto contribuir a aumentar la resiliencia de Europa ante el cambio climático mediante una mejor preparación y una mayor capacidad de respuesta a los efectos de ese fenómeno a nivel local, regional, nacional y de la UE. La Comisión ha evaluado la estrategia de adaptación de la UE de 2013 y ha indicado en qué ámbitos es necesario trabajar más para preparar a las regiones y sectores vulnerables28. Es preciso crear sinergias entre la adaptación, el desarrollo sostenible y los esfuerzos de reducción del riesgo de catástrofes para evitar daños futuros.

En general, los Estados miembros han avanzado considerablemente en el desarrollo de una estrategia, un plan nacional de adaptación, o ambos. Esos avances indican que la base de referencia para la elaboración de políticas de preparación y adaptación es mucho mayor que en 2013. Los objetivos de adaptación deben incluirse también en los planes nacionales de energía y clima con arreglo al marco de gobernanza de la Unión de la Energía29.

Constataciones:

- *En general, existe un buen nivel de aplicación de la legislación sobre el clima en toda la UE, por lo que es probable que se cumplan los objetivos de 2020.*
- *En el período 2013-2015, todos los Estados miembros cumplieron sus obligaciones en el marco de la Decisión de reparto del esfuerzo. Algunos Estados miembros30 deben movilizar los mecanismos de flexibilidad previstos en la legislación para cumplir sus obligaciones actuales.*
- *El RCDE UE tiene un índice de cumplimiento muy elevado, ya que cada año las instalaciones cubren alrededor del 99 % de sus emisiones con el número de derechos de emisión requerido.*
- *En octubre de 2018, veinticinco Estados miembros31 ya habían desarrollado estrategias nacionales de adaptación, y los tres restantes siguieron trabajando para finalizar los suyos.*
- *Es preciso intensificar los esfuerzos de adaptación en cada Estado miembro y a nivel de la UE, ya que con medidas adecuadas para prevenir o reducir al mínimo los daños que puede provocar el cambio climático se obtienen grandes beneficios económicos y sociales.*

28 COM(2018) 738.
29 Reglamento (UE) 2018/1999.
30 En 2016, Alemania. Bélgica, Finlandia, Irlanda, Malta y Polonia registraron emisiones más altas que sus asignaciones anuales de emisiones. En 2017, según datos preliminares, Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Malta y Polonia registraron emisiones más altas que sus asignaciones anuales de emisiones.
31 Todos los Estados miembros excepto Bulgaria, Croacia y Letonia.

Prácticas eficaces:

En el marco de la Decisión de reparto del esfuerzo, **Suecia** no utilizó su asignación completa y canceló los excedentes de derechos de emisión anuales asignados para mejorar la integridad medioambiental del sistema en su conjunto.

La Estrategia de la UE para la región del Danubio hace especial hincapié en la adaptación a los fenómenos meteorológicos extremos y proporciona una importante plataforma para impulsar la cooperación entre **Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía** para el seguimiento y gestión conjuntos de inundaciones32.

También se han celebrado Convenios internacionales sobre los Alpes33 y sobre los Cárpatos34. Además, se ha instaurado una cooperación transfronteriza con terceros países sobre cuestiones de biodiversidad y adaptación en el norte de Europa. La iniciativa «Cinturón verde de Fenoscandia» fomenta la cooperación en materia de conservación de la naturaleza entre **Finlandia**, Noruega y Rusia, entre otros focos de atención sobre las amenazas que supone el cambio climático para los servicios ecosistémicos.

2.3. Protección, conservación y mejora del capital natural

La naturaleza rica y única de Europa tiene un valor intrínseco y es una fuente de valiosos recursos y beneficios para las personas y la economía. La UE ha desarrollado un amplio sistema de normas relativas a la naturaleza, la biodiversidad, la protección de la tierra y el mar que son fundamentales para alcanzar el objetivo principal de la Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 202035, consistente en detener la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos y restaurarlos en la medida de lo posible.

El logro de un estado de conservación favorable de las especies y hábitats protegidos requiere la plena aplicación de las Directivas sobre hábitats y sobre aves36. El Plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía37 tiene por objeto mejorar rápidamente la aplicación práctica de las mencionadas Directivas sobre la naturaleza y acelerar los avances hacia el objetivo de la UE para 2020 de detener e invertir la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos38. Cada seis años, los Estados miembros informan sobre los progresos realizados a este respecto y, por lo tanto, no se dispone de nueva información correspondiente al presente ciclo de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental. Los informes que se presentarán posteriormente en 2019 quedarán reflejados en el informe sobre el estado de la naturaleza de la Comisión de 2020.

En general, aunque persisten algunas lagunas importantes, la red Natura 2 000 ha seguido expandiéndose en las zonas marinas, y la UE ya ha alcanzado el objetivo de Aichi de 2020 de que el 10 % de las zonas costeras y marinas esté cubierto por espacios protegidos. También se ha avanzado en la adopción de las medidas de conservación necesarias, como los planes de gestión de espacios, aunque por ahora cubren solo el 70 % de los lugares Natura 2000. Siguen siendo necesarios grandes esfuerzos para garantizar la aplicación —y la financiación— de esas medidas sobre el terreno y la consecución de sus objetivos de conservación. Esto también se aplica a las medidas en algunas de las regiones ultraperiféricas y los países y territorios de ultramar.

32 Comisión Europea, Estrategias macrorregionales.
33 Convenio de los Alpes, sitio web.
34 Convenio de los Cárpatos, sitio web.
35 COM(2011) 244.
36 Directiva 92/43/CEE y Directiva 2009/147/CE.
37 COM(2017) 198.
38 COM(2011) 244.

La introducción y propagación de especies exóticas invasoras suponen una amenaza creciente para la biodiversidad de Europa. El Reglamento sobre las especies exóticas invasoras establece un conjunto de medidas que deben adoptarse en toda la UE en relación con las especies incluidas en la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión39.

La información disponible indica que los ecosistemas marinos y terrestres, así como el suelo, siguen viéndose afectados por varias presiones, que van desde las prácticas agrícolas inadecuadas, el abandono de tierras, el cambio climático, el desarrollo de infraestructuras, la expansión urbana y la contaminación del aire, el suelo y el agua, hasta la presión creciente de las especies exóticas invasoras. Para hacer frente a esta amplia gama de presiones es preciso, entre otras cosas, integrar efectivamente los objetivos de la biodiversidad en otras políticas, especialmente las relacionadas con la financiación, y promover el diálogo entre los distintos agentes.

Constataciones:

- *Graves deficiencias en la aplicación, garantía del cumplimiento, financiación e integración de las políticas están afectando a los esfuerzos por proteger los ecosistemas europeos. En la UE sigue perdiéndose biodiversidad, a pesar de algunos avances a nivel local.*
- *Pese a que desde 2017 se está progresando en cierta medida en lo que se refiere a la finalización y gestión de la red Natura 2000, la mayoría de los Estados miembros[40] deben acelerar los esfuerzos para completar sus redes, especialmente en el medio marino, y concluir el proceso de designación de zonas especiales de conservación, al tiempo que desarrollan y aplican unas medidas de conservación más eficaces. Algunos Estados miembros[41] deberían asimismo desarrollar y promover enfoques de aplicación más inteligentes y simplificados para garantizar la conformidad. Es preciso reforzar la capacidad de las administraciones nacionales y disponer de una financiación adecuada para evitar el deterioro y garantizar una buena gestión de los espacios Natura 200042.*
- *La cartografía de los ecosistemas y sus servicios ha mejorado en general desde 2017, pero algunos Estados miembros43 siguen rezagados.*
- *Algunos Estados miembros44 deberían proteger mejor sus hábitats forestales y de pastizales con incentivos para silvicultores y agricultores, según la Estrategia forestal de la UE de 201345. La gestión forestal sostenible y el uso eficiente de la biomasa son fundamentales para la utilización sostenible de los recursos naturales.*
- *Algunos Estados miembros[46] no han adoptado legislación nacional para cumplir el Reglamento sobre las especies exóticas invasoras y/o no han notificado a la Comisión las medidas de erradicación[47].*
- *Unos datos, un seguimiento y una notificación insuficientes están afectando a la evaluación de las medidas de protección de las zonas marinas. Algunos países[48] no han informado a tiempo49, mientras que muchos otros[50] tienen que mejorar sus programas de cooperación y seguimiento.*

39 Reglamento (UE) n.º 1143/2014.
40 Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido Rumanía y Suecia.
41 Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Portugal y Rumanía.
42 Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Rumanía.
43 Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Portugal y Suecia.
44 Eslovaquia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia, y Suecia.
45 COM(2013) 659.
46 Austria, Bélgica, Chequia, Eslovaquia, Grecia, Irlanda, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.
47 Alemania, Chequia, Dinamarca, España, Grecia, Francia, Hungría y Portugal.
48 Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Grecia, Lituania y Rumanía.
49 Tal como exige la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE).
50 Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Prácticas eficaces:

En **Rumanía**, el proyecto LIFE «Conectar los Cárpatos»51 tiene por objeto mejorar la conectividad paisajística en los corredores ecológicos de espacios Natura 2000 en el oeste de Rumanía. Esos espacios son zonas donde especies emblemáticas, como los osos y los lobos, pueden desplazarse sin riesgo de ser cazadas o sacrificadas accidentalmente. El proyecto se complementa con varias actividades para mejorar la capacidad administrativa, con la participación de las partes interesadas locales, y proteger las tierras para crear corredores de enlace.

Chipre es uno de los países que se encuentran en una fase avanzada de ejecución del Reglamento de la UE sobre la madera. A pesar de su pequeño tamaño, el país realizó más controles a los agentes nacionales y extranjeros del sector de la madera que cualquier otro Estado miembro. El 100 % de los agentes nacionales recibió formación sobre sus obligaciones legales, y las multas aplicables a las infracciones se encuentran entre las más elevadas de la UE.

2.4. Garantizar la salud y la calidad de vida de los ciudadanos

Calidad del aire y ruido

La calidad del aire en Europa ha mejorado en las últimas décadas gracias a los esfuerzos conjuntos de la UE y las autoridades nacionales, regionales y locales[52]. Desde el año 2000, el producto interior bruto de la UE ha crecido un 32 %, mientras que las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos se han reducido entre el 10 % y el 70 %, dependiendo del contaminante. También han disminuido en los últimos años las concentraciones ambientales de la mayoría de los contaminantes atmosféricos. No obstante, en la mayoría de los Estados miembros, la calidad de vida de los ciudadanos sigue topándose con obstáculos, ya que la concentración de determinados contaminantes atmosféricos es superior a las normas de calidad del aire de la UE. La situación es especialmente grave en las zonas urbanas, donde vive la mayoría de los europeos.

En 2018, la Comisión presentó la Comunicación «Una Europa que protege: Aire puro para todos», en la que se exponen las medidas disponibles para ayudar a los Estados miembros a luchar contra la contaminación atmosférica y poner en marcha diálogos nacionales sobre el aire puro a más alto nivel53. Se está llevando a cabo un control de adecuación de las dos Directivas sobre calidad del aire ambiente de la UE en el que se evalúa la pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia y valor añadido de esas Directivas54. Los Estados miembros han empezado a elaborar sus programas nacionales de control de la contaminación atmosférica, previstos para 2019. Además, se han puesto en marcha iniciativas de investigación e innovación para ayudar a las autoridades nacionales y locales a comprender y combatir la contaminación atmosférica55.

Como parte del esfuerzo para combatir la contaminación acústica, la UE ha establecido un enfoque común para prevenir o reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental. Ese enfoque se basa en la utilización de métodos comunes para cartografiar el ruido, en la oferta de información al público y en la adopción y aplicación de planes de acción adaptados al nivel local.

Constataciones:

51 Proyecto LIFE «Conectar los Cárpatos»: sitio web.
52 Comisión Europea, Emisiones de contaminantes atmosféricos, EU-28, 1990-2016.
53 COM(2018) 330.
54 Comisión Europea, Control de adecuación de las Directivas sobre calidad del aire.
55 A modo de ejemplo, el Premio Horizon a la adaptación de los motores para un aire limpio se ha concedido a un sistema innovador de adaptación en el caso de los vehículos diésel con excesivas emisiones de NO_X, que ha tenido muy buenos resultados. Véase Comisión Europea, Premio a la adaptación de motores para un aire limpio - Evaluación de las emisiones de NO_X, Premio Horizon.

- *Existe el riesgo de que se haya subestimado la contaminación atmosférica en algunos casos, ya que no siempre puede realizarse un seguimiento en los lugares adecuados56. Los puntos de muestreo deben estar situados tanto allí «donde se registren las concentraciones más altas» como en otros lugares que sean «representativos de la exposición de la población en general» para medir la calidad del aire también cerca de las grandes industrias o de las principales rutas de tráfico urbanas.*
- *Aunque la situación ha mejorado en algunos de esos países, dieciocho Estados miembros57 aún tienen que acelerar la reducción de las concentraciones de óxido de nitrógeno (NO_X) y de dióxido de nitrógeno (NO_2) y seguir bajando las emisiones del transporte, especialmente en zonas urbanas. También puede resultar necesario aplicar restricciones proporcionadas y específicas al acceso de vehículos a zonas urbanas o incentivos fiscales. En los casos en los que siguieron registrándose rebasamientos, la Comisión abrió procedimientos de infracción y llevó a varios Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*
- *Es necesario que quince Estados miembros de la UE58 aceleren la reducción de las emisiones de partículas ($PM_{2,5}$ y PM_{10}), entre otras cosas mediante la promoción de una producción de energía más limpia y una calefacción urbana eficiente y no contaminante. A este respecto, están pendientes varios casos de infracción. Algunos de los Estados miembros afectados fueron llevados ante el Tribunal de Justicia de la UE por niveles persistentemente elevados de partículas (PM_{10}), y el Tribunal ya se ha pronunciado en dos de esos asuntos.*
- *Para reducir las emisiones de amoníaco (NH_3) en seis Estados miembros59 es preciso reducir las emisiones procedentes de la agricultura. Esto puede lograrse mediante la introducción de técnicas agrarias de bajas emisiones, en particular para el manejo del ganado, el estiércol y los fertilizantes.*
- *Trece Estados miembros60 aún no han establecido planes de acción para la gestión del ruido, y siete61 no han adoptado los mapas de ruido requeridos.*

Prácticas eficaces:

Desde 2017, los Estados miembros y la Comisión han entablado una ronda de diálogos sobre la calidad del aire. A finales de 2018, se habían organizado seis «Diálogos sobre el Aire Puro» para hacer frente a problemas específicos en **Chequia, Eslovaquia, España, Hungría, Irlanda y Luxemburgo**. Esos esfuerzos se completaron con talleres temáticos organizados con apoyo de la herramienta TAIEX-EIR Peer to Peer de la Comisión Europea.

En **Polonia**, el proyecto LIFE «Región de Małopolska»62 presta servicios de apoyo y asesoramiento para aplicar medidas que combatan la grave contaminación atmosférica en la región.

Emisiones industriales

La industria representa el 24 % del producto interior bruto de la UE y emplea a 50 millones de personas, lo que supone una contribución significativa al bienestar económico y al desarrollo de nuestro continente63. No obstante, la contaminación procedente de las actividades industriales puede afectar negativamente a las personas y al medio ambiente. Es esencial, por consiguiente, conseguir un

56 El Tribunal de Cuentas Europeo (Informe especial23/2018) también llegó a esa conclusión.
57 Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Rumanía.
58 Alemania, Austria, Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Rumanía y Suecia.
59 Alemania, Austria, Croacia, Dinamarca, España e Irlanda.
60 Alemania, Bélgica, Chequia, Chipre, Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.
61 Bélgica, Eslovaquia, España, Grecia, Italia, Portugal y Rumanía.
62 Comisión Europea, Proyecto LIFE «Región de Małopolska».
63 Comisión Europea, *Industria más limpia: ¿En qué le beneficia?* 2018, p. 2.

sector industrial limpio. Por medio de un enfoque global, cuya punta de lanza la constituye la Directiva sobre las emisiones industriales64, la UE quiere garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana y el medio ambiente y reforzar al mismo tiempo la innovación y la competitividad.

En la actualidad, la industria emite el 40 % de todos los contaminantes atmosféricos y el 20 % de todos los contaminantes acuáticos65. La Directiva sobre las emisiones industriales aborda estas emisiones mediante el seguimiento del impacto ambiental de las 50 000 mayores instalaciones industriales y el establecimiento de límites de emisión para más de 80 contaminantes atmosféricos y acuáticos. Las normas de comportamiento también reducen el impacto ambiental de la industria. La Directiva establece los principios fundamentales para la autorización y el control de las instalaciones sobre la base de un enfoque integrado y la aplicación de las mejores técnicas disponibles para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente, teniendo en cuenta los costes y beneficios. Ya se están desplegando muchas tecnologías punteras que pueden lograr reducciones significativas de las emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminantes, que suelen combinarse con tecnologías para la industria circular.

Constataciones:

- *Todos los Estados miembros de la UE deben revisar los permisos concedidos para comprobar si se ajustan a las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles recientemente adoptadas y para intensificar el control y la garantía del cumplimiento sobre el terreno.*
- *La contaminación atmosférica o del agua causada por las emisiones procedentes de instalaciones del sector eléctrico es la más importante en once Estados miembros de la UE66. En siete países67, las emisiones del sector de la cría intensiva de aves de corral y de cerdos representan el porcentaje más elevado. Además, la situación actual en dos Estados miembros68 en lo que respecta a las emisiones de contaminantes atmosféricos procedentes de las plantas siderúrgicas es extremadamente preocupante. Las emisiones procedentes de las actividades de tratamiento de residuos siguen siendo motivo de preocupación en tres Estados miembros69.*

Gestión de la calidad del agua, las inundaciones y los recursos hídricos

La protección de los recursos hídricos, los ecosistemas de agua dulce y aguas marinas, el agua potable y las aguas de baño constituye un componente importante de la protección del medio ambiente en Europa. El actual corpus legislativo de la UE sobre el agua[70] ha establecido un marco para la gestión de las aguas dulces y marinas, así como para abordar fuentes específicas de contaminación. La política pesquera común tiene por objeto limitar el impacto de la pesca a unos niveles apropiados para el aprovechamiento sostenible del potencial productivo de las poblaciones, así como las repercusiones sobre los ecosistemas.

El cambio climático supone una amenaza cada vez mayor para las aguas europeas. El cumplimiento de la legislación de la UE sobre el agua ya está ayudando a gestionar los efectos de un clima cambiante de cara a un aumento de la frecuencia de sequías e inundaciones. La política de aguas de la UE tiene un potencial considerable para mitigar el cambio climático, siempre que se adopten ya medidas eficaces. Además, la política de aguas de la UE ha contribuido a desarrollar un sector del agua dinámico y líder en el mundo que incluye 9 000 pequeñas y medianas empresas y proporciona casi medio millón de puestos de trabajo a tiempo completo[71].

64 Directiva 2010/75/UE.
65 Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *Industria más limpia: ¿En qué le beneficia?*, 2018, p. 2.
66 Bulgaria, Chequia, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Rumanía.
67 Alemania, Chipre, España, Estonia, Hungría, Letonia y Países Bajos.
68 Italia y Luxemburgo.
69 España, Estonia y Letonia.
70 Ese corpus legislativo incluye la Directiva sobre las aguas de baño (Directiva 2006/7/CE); la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (Directiva 91/271/CEE); la Directiva sobre el agua potable (Directiva 98/83/CE); la Directiva marco sobre el agua (Directiva 2000/60/CE); la Directiva de nitratos (Directiva 91/676/CEE) y la Directiva sobre inundaciones (Directiva 2007/60/CE).
71 Comisión Europea, *Water reuse: background and policy context*.

La evaluación por la Comisión de los segundos planes hidrológicos de cuenca de los Estados miembros en virtud de la Directiva marco sobre el agua llegó a la conclusión de que los conocimientos y la notificación sobre la Directiva marco sobre el agua han mejorado considerablemente. La evaluación por la Comisión de los primeros planes de gestión del riesgo de inundación de los Estados miembros en virtud de la Directiva sobre inundaciones llegó a la conclusión de que se habían tomado medidas importantes, pese a haber variaciones en el grado práctico de elaboración. La Comisión ha tenido en cuenta los resultados de la Conferencia de la UE sobre el agua celebrada en Viena en 201872, que permitió a una serie de partes interesadas y a los Estados miembros aportar información sobre la aplicación de la legislación de la UE sobre el agua, lo que puso de manifiesto un panorama variado.

Constataciones:

- *Sobre la base de la segunda generación de planes hidrológicos de cuenca de los Estados miembros[73], la Comisión ha evaluado el cumplimiento de los objetivos de la Directiva marco sobre el agua y ha llegado a la conclusión de que la conformidad aumenta gradualmente. No obstante, el camino hacia el pleno cumplimiento de los objetivos de la Directiva marco sobre el agua para 2027, año tras el cual las posibilidades de exención son limitadas, se presenta muy complicado.*
- *Queda mucho por hacer para alcanzar plenamente los objetivos de la Directiva marco sobre el agua y de otras Directivas conexas. Para cumplir esos objetivos es fundamental que aumenten las inversiones. Los Estados miembros se beneficiarán de una mayor participación de todos los agentes pertinentes del mercado y de la sociedad civil para que se haga cumplir mejor el principio de que quien contamina paga. Los fondos de la UE seguirán respaldando esos esfuerzos de aplicación.*
- *A pesar de que algunos Estados miembros han adoptado medidas políticas correctas, por ejemplo inversiones, en muchas cuencas hidrográficas la mejora de la calidad del agua llevará tiempo.*
- *Mientras que una gran mayoría de las masas de agua subterránea ha alcanzado un buen estado, eso ocurre en menos de la mitad de las masas de aguas superficiales. No obstante, las tendencias de varias de las sustancias y elementos de calidad subyacentes son más positivas.*
- *Para alcanzar el objetivo de la Directiva sobre inundaciones de reducir las posibles consecuencias adversas de las grandes inundaciones será necesario un esfuerzo sostenido por parte de los Estados miembros en los próximos ciclos.*
- *Las aguas residuales urbanas aún no se tratan como debería en muchos Estados miembros[74], razón por la cual la mayoría de ellos siguen enfrentándose a procedimientos de infracción, y a algunos se les han impuesto sanciones económicas. El progreso depende de que los Estados miembros den prioridad a las inversiones en depuradoras de aguas residuales urbanas, en particular mediante el uso eficiente de la financiación de la política de cohesión, en su caso, y de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.*
- *En las dos últimas décadas, se ha reducido en Europa la contaminación del agua por nitratos causada por prácticas agrarias intensivas. A pesar de esta tendencia general positiva, la eutrofización y la contaminación por nitratos siguen causando problemas en muchos Estados miembros75, ya que las presiones agrícolas sobre la calidad del agua siguen aumentando en algunas zonas. Los Estados miembros deberían redoblar esfuerzos para hacer frente a la contaminación difusa causada por nitratos y fosfatos.*

72 Comisión Europea, Conferencia de la UE sobre el agua, 2018, 20-21 de septiembre de 2018.
73 Informe de la UE sobre la Directiva marco del agua y la Directiva sobre inundaciones (*enero de 2019*).
74 Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.
75 En particular, Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Prácticas eficaces:

Se está financiando infraestructura verde con cargo al plan SIGMA II para el estuario del Escalda en **Bélgica**.

Luxemburgo y **Portugal** han alcanzado recientemente unos niveles satisfactorios de cumplimiento de los requisitos de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas a pesar de las dificultades que tuvieron en el pasado. Son buenos ejemplos de cómo unas inversiones públicas decisivas para hacer frente a problemas de cumplimiento pueden reducir los riesgos ambientales y proteger a los ciudadanos en su vida cotidiana.

Productos químicos

La legislación de la UE sobre productos químicos se centra principalmente en la gestión ambientalmente racional y el uso seguro de esas sustancias en el mercado único. Los Reglamentos relativos al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH)76 y sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (CLP)77 constituyen la punta de lanza de esta legislación. No obstante, determinados grupos de productos, como los biocidas, los plaguicidas, los productos farmacéuticos o los cosméticos78, están regulados por legislación propia.

La legislación directamente aplicable garantiza la libre circulación de sustancias en el mercado interior y, al mismo tiempo, aumenta la competitividad y fomenta la innovación. En junio de 2018 expiró el plazo para el registro del último lote de sustancias existentes con arreglo a REACH, es decir, las fabricadas o importadas en cantidades iguales o superiores a una tonelada. En otras palabras, REACH empezó a ser plenamente operativo en 2018, y el primer informe de aplicación, previsto para 2021, ofrecerá una visión completa de su ejecución en los Estados miembros.

La Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) realiza periódicamente controles de cumplimiento específicos para que los expedientes de registro se ajusten a los requisitos de información. No obstante, en la Comunicación de la Comisión «Informe sobre el funcionamiento de REACH»[79], se destacan una serie de deficiencias en ese proceso, y se ha pedido a la ECHA que aumente significativamente la eficiencia de los procedimientos de evaluación para 2019 con una serie de medidas.

Si bien los datos sobre las propiedades de las sustancias están disponibles a nivel de la UE, la citada Comunicación ha llegado, por otra parte, a la conclusión de que es necesario reforzar «el cumplimiento de las obligaciones que pesan sobre todos los agentes, incluidos los solicitantes, los usuarios intermedios y, en particular, los importadores». Para coordinar y evaluar los proyectos armonizados de garantía de cumplimiento y las inspecciones conjuntas, los Estados miembros cooperan en el Foro de intercambio de información relativa al cumplimiento de la normativa establecido en el marco de REACH. Una tarea importante en el futuro será reforzar la integración de los controles de aduanas y fronteras para evitar que sustancias prohibidas entren en el mercado interior como tales o en artículos manufacturados.

En los próximos ciclos de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental se intentará incluir más información sobre la garantía del cumplimiento a nivel de los Estados miembros, abordando cuestiones tales como el número y la calidad de los controles aduaneros por parte de las autoridades nacionales y la capacidad de las inspecciones nacionales.

76 Reglamento (CE) n.º 1907/2006
77 Reglamento (CE) n.º 1272/2008.
78 Comisión Europea, Legislación sobre productos químicos.
79 COM(2018) 116, p. 6 y p. 9.

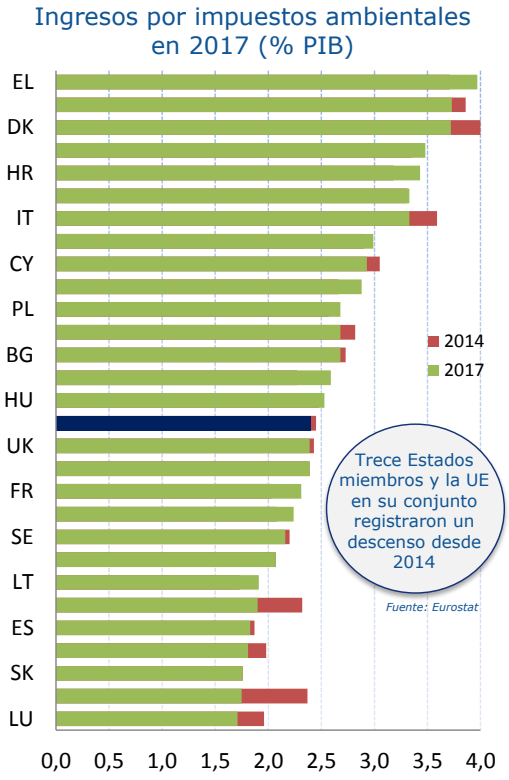
Prácticas eficaces:

Italia está utilizando la Red Europa para las Empresas de la Comisión Europea con el fin de aumentar la concienciación de las empresas sobre sus funciones y obligaciones en el marco de REACH, un reto particular habida cuenta del elevado número de microempresas y pequeñas y medianas empresas que existen en el sector químico de ese país.

El Gobierno de los **Países Bajos** está preparando una agenda para la innovación en materia de seguridad de las sustancias químicas (SCIA), que es una iniciativa diseñada para promover materiales y productos seguros que puedan sustituir a los productos químicos peligrosos. El objetivo de esa agenda de investigación es servir de orientación en relación con las políticas de I+D a nivel de la UE y de los Estados miembros80.

2.5. Fiscalidad ecológica, contratación pública ecológica y financiación ambiental

Los incentivos financieros y los instrumentos económicos son un medio eficaz y eficiente de alcanzar los objetivos de la política de medio ambiente. Los informes por países ofrecen un análisis de la fiscalidad ecológica, la eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y la contratación pública ecológica. La Comisión está debatiendo el uso de tales instrumentos económicos en el contexto más amplio del Semestre Europeo y, por tanto, no se han incluido aquí nuevas acciones prioritarias específicas.



Con frecuencia se necesita una financiación específica para alcanzar objetivos ambientales. Esa financiación puede proceder de fondos públicos nacionales y de la UE, así como de préstamos del BEI y de bancos nacionales, y puede ser un complemento de las inversiones privadas necesarias. El análisis de los informes por países intenta reflejar las diversas fuentes de inversión pública y ponerlas en perspectiva, por ejemplo, como porcentaje del PIB[81].

Constataciones:

- *El porcentaje de los impuestos ambientales con respecto al PIB oscila entre el 1,7 % y el 4 %. Varios Estados miembros introdujeron en 2017 impuestos ambientales y, por ejemplo, aumentaron el precio del gasóleo[82] o redujeron las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. No obstante, en varios Estados miembros se mantienen unas ventajas fiscales por el uso privado de los vehículos de empresa, lo que impide avanzar para acabar con la congestión del tráfico y la contaminación atmosférica[83].*

80 Gobierno de los Países Bajos, Taller sobre una agenda para la innovación en materia de seguridad de las sustancias químicas: de la sustitución a la seguridad desde el diseño.
81 Comisión Europea, *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017.
82 Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Reino Unido, Rumanía y Suecia. Comisión Europea, *Taxation Trends in the European Union*, edición de 2018.
83 Bélgica, Chequia, Eslovaquia, Francia, Hungría, Irlanda, Polonia y Portugal.

- *En los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), «la protección del medio ambiente y la eficiencia en el uso de los recursos» recibe la asignación más alta para el período 2014-2020 en doce Estados miembros84. Además, en el período 2014-2018, las asignaciones de la UE para el medio ambiente fueron superiores al gasto público de los gobiernos nacionales de once Estados miembros85 en esa partida.*
- *En varios Estados miembros, el principal reto de la financiación del medio ambiente es garantizar que se mantenga en un nivel adecuado*[86]*. En algunos Estados miembros, existe un problema con el uso eficaz de los fondos de la UE*[87]*, causado en ocasiones por una capacidad insuficiente de las administraciones. La reorientación de los fondos hacia proyectos no medioambientales puede evitar la pérdida de dinero, pero también provocar retrasos en la aplicación de la normativa de medio ambiente.*

Prácticas eficaces:

En el **Reino Unido**, el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos ha empezado a tener consecuencias claras sobre la reducción de esa práctica. El impuesto sobre el depósito en vertederos, cada vez más alto —en la actualidad uno de los más elevados de Europa— ha reducido con efectividad los residuos depositados y ha maximizado así el reciclado de materiales secos y residuos alimentarios.

Austria ha creado una plataforma y un servicio de asistencia para facilitar el intercambio de experiencias entre los funcionarios responsables de la contratación pública ecológica en las distintas esferas gubernamentales.

Polonia impone una tasa por aguas residuales cuyos ingresos se destinan a invertir en protección del medio ambiente. **Suecia** aplica impuestos sobre los NO_X y el SO_2, lo que ha permitido reducir las emisiones de esos contaminantes atmosféricos; en 2018 se introdujeron impuestos sobre los productos químicos y el transporte aéreo, así como un sistema de indexación de los impuestos ambientales. **Croacia** impone una tasa por la función de beneficio público de los bosques, que obliga a las empresas a contribuir financieramente a la gestión forestal. Baden-Wurttemberg (**Alemania**) paga a los agricultores por mantener especies de flora silvestre en sus pastizales.

2.6. Apoyo a la actuación multilateral

La UE se ha comprometido a reforzar la legislación medioambiental y a intensificar su aplicación a nivel mundial, entre otras cosas mediante el apoyo al proceso del Pacto Mundial por el Medio Ambiente, que fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en mayo de 2018. El Acuerdo de París sobre el cambio climático es también de capital importancia, y tanto la Comisión como los Estados miembros trabajan activamente por su plena aplicación. Además, como parte de sus obligaciones internacionales y a la luz del carácter mundial de los retos y oportunidades medioambientales, la UE se ha comprometido a apoyar la protección del medio ambiente en países socios a través de sus mecanismos de desarrollo y cooperación internacional.

La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental es una de las herramientas para garantizar que los Estados miembros den un buen ejemplo y respeten las políticas y legislación europeas y los acuerdos internacionales sobre medio ambiente y que, por consiguiente, sigan controlando el estado de ratificación y la aplicación de los acuerdos internacionales.

84 Austria, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Suecia.
85 Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y Rumanía.
86 Alemania, Austria, Bulgaria, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.
87 Chequia, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía.

Los nuevos informes por países también examinan los marcos administrativos para el comercio internacional de madera tropical, el acceso a los recursos genéticos y el comercio internacional de especies silvestres. El Reglamento de la UE sobre la madera es un ejemplo de apoyo concreto de la Comisión Europea; en 2018 se organizaron dos talleres multipaíses sobre cómo mejorar su aplicación, en el marco del instrumento TAIEX-EIR Peer to Peer, con la participación de doce Estados miembros.

La correcta aplicación de la normativa de medio ambiente de la UE es fundamental para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) acordados en 2015. Se trata, en particular, de los objetivos sobre la protección de los ecosistemas acuáticos frente a la contaminación y el uso sostenible del agua (ODS 6), el consumo y la producción sostenibles (ODS 12), la acción por el clima (ODS 13), la protección de los ecosistemas marinos (ODS 14) y la lucha contra las presiones sobre el capital natural de Europa (ODS 15). Para subsanar las deficiencias en la aplicación de la normativa sobre medio ambiente, resulta crucial tener una gobernanza y unas instituciones eficaces (ODS 16), así como mejorar la coherencia política y estimular la colaboración en asociaciones multilaterales (ODS 17). Los objetivos de desarrollo sostenible también promueven la integración medioambiental porque establecen un vínculo entre las políticas ambientales, sociales y económicas en un marco coherente.

Constataciones:

- *Muchos Estados miembros aún no han firmado ni ratificado uno o varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente*[88].
- *Algunos Estados miembros deberían mejorar la aplicación de las normas de la UE sobre el uso de los recursos genéticos, y varios siguen sin aplicar plenamente las normas sobre la madera tropical.*

Prácticas eficaces:

La coordinación horizontal de las medidas dirigidas a alcanzar los ODS está cobrando impulso en Europa. **España** designó a un Alto Comisionado para la Agenda 2030, que informa directamente al Presidente del Gobierno. **Francia** nombró un delegado interministerial para el desarrollo sostenible bajo la autoridad del Primer Ministro.

3. Reforzar la gobernanza medioambiental

3.1. Gobernanza medioambiental

La calidad de la administración pública de los Estados miembros tiene un impacto significativo sobre los resultados de las políticas de la UE. Según un estudio de 201889, la calidad de los servicios públicos de un país está relacionada con el nivel de confianza en la administración pública, la facilidad para hacer negocios y el bienestar de la sociedad.

La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de 2017 señaló una serie de causas profundas comunes de las deficiencias en la aplicación relacionadas con la gobernanza90, pero es preciso realizar un análisis más sistemático. Se ha puesto en marcha una evaluación del comportamiento de los Estados miembros en materia de gobernanza medioambiental como primer paso hacia el aprendizaje mutuo y la búsqueda de soluciones adaptadas91. La Comisión debatirá, en el

88 Austria, Bélgica, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.
89 Comisión Europea, *A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28*.
90 Una coordinación ineficaz entre las autoridades locales, regionales y nacionales, la falta de capacidad administrativa y una financiación insuficiente, la falta de conocimientos y de datos, unos mecanismos insuficientes de garantía del cumplimiento y la falta de integración y coherencia de las políticas (véase COM(2017) 63)
91 Comisión Europea, proyecto de estudio *Development of an assessment framework on environmental governance in EU Member States* (véase proyecto de biblioteca).

seno del Foro de Cumplimiento y Gobernanza Medioambiental92 y en el Grupo de expertos sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental93, cómo pueden utilizarse y actualizarse los resultados y los datos obtenidos en el marco del proyecto para sustentar los ciclos futuros de esa revisión.

En lo que respecta a los progresos realizados desde 2017, aún no se aplican plenamente en toda la UE las importantes normas de transparencia, participación del público y acceso a la justicia establecidas en el Convenio de Aarhus94. Una intensificación de los esfuerzos en estos ámbitos beneficiaría a los ciudadanos, las empresas y las administraciones. Cada vez se reconoce más el derecho de las partes interesadas afectadas a presentar recursos judiciales ante los tribunales nacionales, a menudo basándose en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Para facilitar la actuación judicial de las personas físicas y jurídicas, en 2017 se adoptó una comunicación interpretativa sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente95.

Además, el Plan de acción sobre la garantía del cumplimiento96, adoptado a principios de 2018, tiene por objeto ofrecer buenas prácticas y orientaciones sobre cómo tramitar las denuncias, combatir los delitos contra el medio ambiente y garantizar el cumplimiento de la legislación medioambiental en las zonas rurales, así como un marco más amplio para evaluar los sistemas de garantía del cumplimiento de la legislación medioambiental de los Estados miembros.

El Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima entró en vigor en diciembre de 2018 y reforzará significativamente la integración entre las políticas de clima, energía y medio ambiente, en particular al obligar a los Estados miembros a preparar planes nacionales de energía y clima97.

La necesidad de combatir los delitos medioambientales, y en particular el tráfico de residuos y de especies silvestres, ha sido reconocida como una prioridad de la política de la UE contra la delincuencia organizada para el período 2018-202198. Como consecuencia de ello, en toda la UE se han llevado a cabo numerosas actuaciones concretas contra diversos tipos de delitos contra el medio ambiente, dirigidas por los organismos nacionales responsables de la garantía del cumplimiento de la legislación, con el apoyo de Europol y de fondos de la UE.

También desempeñan un papel no menos importante las redes de profesionales (por ejemplo, IMPEL99), y la Comisión tiene la intención de seguir reforzando ese papel. La digitalización y los servicios de administración electrónica también pueden contribuir a desarrollar una administración de garantía del cumplimiento más eficaz y mejor integrada. Varias iniciativas de la UE100 apoyan a los Estados miembros en este sentido.

Constataciones:

- *Una gobernanza medioambiental más fuerte en los Estados miembros mejora la aplicación de la política sobre medio ambiente. Los Estados miembros pueden perfeccionar aún más su gobernanza ambiental general.*
- *Una mayor transparencia es claramente positiva para la aplicación de la legislación. Refuerza los conocimientos, la responsabilidad y la participación y el apoyo del público. Los Estados miembros deberían aprovechar mejor las oportunidades digitales para aumentar la*

92 Foro de Cumplimiento y Gobernanza Medioambiental, sitio web.
93 Comisión Europea, Grupo de expertos sobre la dimensión ecológica del Semestre Europeo / EIR.
94 Comisión Europea, Convenio de Aarhus.
95 C(2017) 2616.
96 COM(2018) 10.
97 Reglamento (UE) 2018/1999.
98 Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia internacional organizada y grave entre 2018 y 2021.
99 Red de la UE para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente.
100 Como el Plan de Acción sobre Administración Electrónica, el Plan de acción para el cumplimiento y la gobernanza medioambiental y el Manual sobre la calidad de la administración pública

transparencia e informar más adecuadamente al público sobre la situación real del medio ambiente a nivel local o regional y fomentar así un cambio de comportamiento.

- *A pesar de los avances globales, los Estados miembros aún tienen que mejorar el acceso a la información sobre medio ambiente, en particular a los datos y servicios espaciales, de modo que puedan reutilizarse fácilmente y de forma gratuita (en consonancia con INSPIRE101 y con las Directivas sobre el acceso a la información medioambiental y sobre información del sector público)102.*
- *Varios Estados miembros103 deberían garantizar la legitimación activa de las ONG de medio ambiente para presentar recursos judiciales sobre asuntos medioambientales y velar por que los demandantes sobre esas cuestiones dejen de enfrentarse a obstáculos tales como unos costes excesivamente elevados.*
- *Veintiséis Estados miembros104 deberían mejorar la aplicación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental en uno o varios de los ámbitos siguientes: seguridad y orientación financieras y recopilación y publicación de información sobre daños ambientales.*

3.2. Integración medioambiental

La consecución de los objetivos ambientales y climáticos no depende únicamente de la aplicación de la legislación sobre medio ambiente, sino que también exige que las consideraciones medioambientales se integren en otras políticas, tal como se viene insistiendo repetidamente en los programas de medio ambiente de la Comisión105. La política agrícola común (PAC) es un ejemplo claro de ello porque las tierras agrícolas cubren aproximadamente la mitad de la superficie de la Unión. La política agrícola común puede contribuir de forma significativa a los objetivos ambientales y climáticos, como detener la pérdida de biodiversidad, reducir la degradación de la tierra y del suelo, garantizar la calidad del agua, reducir las emisiones de amoníaco y gestionar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Las recientes reformas de la política agrícola común han introducido cambios prometedores en el marco político que redundarán en una mayor coherencia con los objetivos ambientales y climáticos. Las propuestas legislativas para la política agrícola común después de 2020 reforzarán esa coherencia. La estrategia de bioeconomía actualizada106 también pretende integrar objetivos ambientales, sociales y económicos de manera transversal y coherente.

La política y la legislación formuladas por las autoridades de distintos sectores deben ser coherentes y basarse en una lógica común, en pruebas científicas y en el buen uso de las tecnologías disponibles, algo en lo que insiste el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La integración medioambiental requiere una cooperación eficaz entre las autoridades, aunque, en realidad, los distintos ministerios y entes subnacionales siguen tendiendo a trabajar en compartimentos estancos. Una coherencia política e institucional insuficiente es una de las principales causas de las deficiencias que impiden alcanzar los objetivos de la política y la legislación sobre medio ambiente de la UE.

El fomento de la coherencia política e institucional es un reto permanente. Los informes por países muestran que las presiones medioambientales están estrechamente relacionadas con sectores económicos (agricultura, transporte, industria, alimentos o energía, entre otros) en muchos Estados miembros. Un ejemplo de ello es la manera en que la economía circular depende de la innovación de productos, la gestión eficaz de los residuos y el estímulo a través de la contratación pública sostenible.

101 INSPIRE: Infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea.
102 Directiva 2007/2/CE, Directiva 2003/4/CE, Directiva 2013/37/UE. Un proyecto específico está analizando con más detalle los sistemas nacionales de información medioambiental y preparando orientaciones sobre buenas prácticas: Comisión Europea, Datos EIS.
103 Bulgaria, Chipre, Croacia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia y Rumanía.
104 Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumanía y Suecia.
105 7.º Programa de medio ambiente 2014-2020.
106 COM (2015) 614

A nivel de la UE, un análisis de las relaciones entre la agricultura y el agua demostró que es posible aplicar un enfoque más integrado107. En muchos casos, un enfoque colaborativo entre intereses distintos podría ser una manera más adecuada de avanzar que la adopción de nueva legislación.

Además, las reuniones intersectoriales a nivel político (por ejemplo, las reuniones conjuntas de las formaciones del Consejo) y los equipos de expertos en proyectos conjuntos proporcionan los medios para detectar, analizar y resolver los casos de escasa integración medioambiental.

El aprendizaje entre iguales ha demostrado ser un instrumento importante para mejorar la aplicación de la legislación de medio ambiente. La herramienta TAIEX-EIR Peer to Peer, introducida durante el primer ciclo de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, ha sido bien recibida por las autoridades de medio ambiente. En 2018, primer año de funcionamiento de la herramienta, todos los Estados miembros participaron en al menos un acto y más del 50 % de esos actos fueron talleres multipaíses. En los diecinueve proyectos realizados en 2018, la herramienta la utilizaron principalmente las autoridades de medio ambiente, pero puede servir para reforzar la integración con la participación de otras autoridades pertinentes, como se indica en las constataciones.

Constataciones:

- *Todos los Estados miembros pueden perfeccionar aún más su gobernanza ambiental general. En varios Estados miembros, las autoridades de medio ambiente presentan una grave carencia de personal, y esa falta de capacidad y recursos les impide aplicar y hacer cumplir la legislación adecuadamente. En la mayoría de los Estados miembros existen estructuras de coordinación entre administraciones y esferas diferentes, pero su eficacia no es siempre la misma. Se insta encarecidamente a tres Estados miembros108 a que subsanen la fragmentación regional y local perfeccionando los mecanismos de coordinación en el ámbito de la normativa medioambiental.*
- *Dos Estados miembros109 aún deben completar la transposición a su ordenamiento interno de la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (EIA). Es preciso racionalizar los procedimientos de evaluación ambiental y garantizar una participación eficaz del público en toda la UE.*
- *Los intercambios entre iguales se han utilizado principalmente en relación con problemas temáticos, pero hay margen para utilizar la herramienta también para intercambios sobre las causas profundas de una aplicación deficiente en el ámbito de la calidad de la administración pública y los mecanismos de gobernanza.*

107 Comisión Europea, *Agriculture and Sustainable Water Management in the EU*, 2017.
108 Grecia, Italia y España.
109 Alemania y Lituania.

Prácticas eficaces:

Bulgaria ha tomado medidas para racionalizar las evaluaciones ambientales mediante la incorporación en sus procedimientos de EIA de la evaluación adecuada con arreglo a la Directiva de hábitats, del procedimiento de autorización de la Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación (IPPC) y del proceso «Seveso» para la seguridad de las sustancias químicas. La racionalización contribuye a reducir la carga administrativa, aumenta la coherencia y acelera la toma de decisiones, y los esfuerzos deberían orientarse hacia una aplicación adecuada de esas disposiciones.

4. Vías para seguir avanzando

La revisión de la aplicación de la normativa medioambiental ha detectado algunos problemas fundamentales que requieren una atención especial en los próximos años y ha llamado la atención de las principales autoridades y de los ciudadanos sobre las deficiencias en la aplicación de la legislación de medio ambiente en sus países.

La **integración de los objetivos ambientales** con otros objetivos políticos legítimos es a menudo débil, lo que repercute negativamente en la aplicación de las medidas. Una mayor integración de todos esos objetivos en las fases de planificación y ejecución de las políticas resulta esencial para el éxito de cada uno de los ámbitos políticos pertinentes y, en última instancia, para nuestras sociedades. Las perspectivas expuestas en el último informe sobre el estado del medio ambiente[110] y en el informe de indicadores medioambientales 2018111 son bastante sombrías, y la plena aplicación de la legislación vigente sobre medio ambiente de la UE no es, de hecho, más que un punto de partida para cambiar tendencias.

En la actualidad, los avances en la aplicación real son demasiado lentos, y una mayor integración del medio ambiente puede suponer un punto de inflexión. La situación solo puede mejorar si se tienen en cuenta las preocupaciones medioambientales a la hora de elaborar y aplicar las políticas públicas que tienen una huella ambiental significativa, como las de energía, transporte y agricultura. El «planteamiento de nexo»[112] podría reforzarse como principio rector: se trata de examinar los problemas de una forma sistemática y por adelantado, con el fin de encontrar soluciones mejor integradas para los sectores implicados y apoyar las inversiones relacionadas con el medio ambiente a nivel de la UE, nacional, regional y local.

La calidad de los sistemas de gobernanza pertinentes es un catalizador fundamental para la plena aplicación de la legislación de medio ambiente. Los informes por países pusieron de manifiesto que la ineficiencia y la ineficacia de las administraciones públicas constituyen otra causa importante de su aplicación deficiente. La Comisión ya se ocupa de la calidad de la administración pública y de la gobernanza en el contexto del Semestre Europeo, a través de los Fondos Estructurales y de Inversión, el programa de apoyo a las reformas estructurales e instrumentos de orientación específicos[113]. En particular, está claro que, si bien las necesidades difieren de un sistema a otro, no puede haber ninguna mejora en este sentido si no se garantizan a las administraciones pertinentes los recursos humanos y financieros necesarios.

La aplicación de la legislación de medio ambiente depende de la participación activa de un amplio espectro de partes interesadas, públicas y privadas, de los responsables políticos a los ciudadanos, las

110 Agencia Europea de Medio Ambiente, Informe sobre el estado del medio ambiente, 2015.
111 Agencia Europea de Medio Ambiente, Informe de indicadores medioambientales 2018.
112 El «planteamiento de nexo» a que se hace referencia en la Comunicación de la Comisión «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad» [COM(2016) 739] examina la interrelación y las interdependencias de distintos problemas.
113 Por ejemplo, *Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners* y el estudio *Public administration characteristics and performance in EU28*

empresas y las industrias, y los transciende. Una gama tan amplia de partes interesadas solo puede activarse si se pone a su disposición la información de una manera eficaz. **La transparencia de la información pertinente desde el punto de vista medioambiental** va más allá de las obligaciones legales: es una condición previa para una colaboración eficaz en la aplicación de la legislación de medio ambiente. Sin transparencia, la confianza desaparece y es imposible movilizar a las partes interesadas.

Para subsanar las deficiencias en la aplicación de esa legislación es preciso disponer de pruebas sólidas para determinar la distancia al objetivo, las dificultades subyacentes y las opciones disponibles y, a continuación, controlar la eficacia de las soluciones elegidas. Por consiguiente, la Comisión insta a los Estados miembros a que sean transparentes a la hora de aplicar las normas y políticas de la UE y a que utilicen el portal de datos abiertos de la UE[114] y tecnologías de la información modernas para la comunicación, los datos y la información. De ese modo, la Comisión podrá adaptar su apoyo a las realidades sobre el terreno.

La Comisión se ha comprometido a ayudar a los Estados miembros a mejorar la aplicación de la legislación de medio ambiente. Ejemplos de ellos son los diálogos temáticos sobre la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental y la herramienta específica Peer to Peer, que ayuda a la evaluación de los problemas, el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje entre iguales. No obstante, para que esos diálogos con los Estados miembros tengan éxito se requiere el **compromiso activo de las autoridades locales y regionales y de otras partes interesadas**. Se necesitan más debates temáticos a todos los niveles de la administración y entre todos ellos, lo que debería conducir a conclusiones operativas y, a continuación, a actos. En los debates debería tenerse en cuenta la posibilidad de integrar mejor las consideraciones medioambientales en otros ámbitos políticos. La Comisión ha publicado documentos que pueden servir de punto de partida, como la Comunicación sobre aire puro (2018)[115], el documento de trabajo sobre agricultura y agua (2017)[116], el plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía[117], y los informes de alerta temprana sobre reutilización y reciclado de residuos[118].

La Comisión invita a los Estados miembros a tomar medidas en relación con los resultados de la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental y a utilizar los informes por países como base para un nuevo debate. También se anima a los Estados miembros a seguir trabajando en la aplicación de las normas vigentes en materia de medio ambiente para lograr mejores resultados medioambientales para los ciudadanos, proteger su salud y amortiguar y compensar las presiones ambientales que son costosas para nuestras sociedades y economías.

Un medio ambiente en buen estado es un bien común de los ciudadanos de la UE, tanto de las generaciones actuales como futuras, y constituye una base fundamental para las demás actividades sociales y económicas. La UE ha aprobado una legislación exhaustiva sobre medio ambiente con el objetivo de garantizar que el aire sea respirable, que el agua pueda consumirse sin riesgos, que nuestros alimentos sean saludables, que las cosas que nos rodean puedan utilizarse sin peligro y que la contaminación pueda contenerse. Esas normas son eficaces si se aplican correctamente. De nosotros y de nuestro comportamiento, tanto en la esfera pública como en privado, depende que así sea.

114 Comisión Europea, Portal de datos abiertos de la UE.
115 COM(2018) 330.
116 SWD(2017) 153.
117 COM(2017) 198 y SWD(2017) 139.
118 Comisión Europea, Informe sobre la aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluido el informe de alerta temprana.