

Dictamen del Comité de las Regiones sobre:

- la «Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre una estrategia comunitaria contra la acidificación»,
- la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos» y
- la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración por la Comunidad Europea del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, relativo a una nueva reducción de las emisiones de azufre»

(98/C 64/05)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la «Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre una estrategia comunitaria contra la acidificación» (COM(97) 88 final);

vista la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE»⁽¹⁾;

vista la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración por la Comunidad Europea del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, relativo a una nueva reducción de las emisiones de azufre»⁽²⁾;

vista la decisión de la Comisión Europea, de 20 de mayo de 1997, de consultar al Comité Económico y Social sobre este tema;

vista su decisión de 11 de junio de 1997, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de emitir un dictamen y encargar a la Comisión de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Energía (Comisión 5) de preparar los trabajos en este asunto;

visto el proyecto de Dictamen (CDR 174/97 rev.) aprobado por la Comisión 5 el 3 de julio de 1997 (Ponente: Sr. McKenna),

ha aprobado en su 20º Pleno celebrado los días 19 y 20 de noviembre de 1997 (sesión del 19 de noviembre) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La emisión a la atmósfera de sustancias acidificantes y sus productos de lixiviación conduce a cambios en la composición química o a la acidificación del suelo y de las aguas superficiales. Estos cambios tienen importantes efectos biológicos sobre los ecosistemas acuáticos y terrestres, generando riesgos para la salud humana y acelerando el deterioro de los materiales de construcción y de los monumentos. Los principales contaminantes atmosféricos que contribuyen a la acidificación son:

- el dióxido de azufre (SO₂);
- los óxidos de nitrógeno (NO_x);
- el amoníaco (NH₃).

Estos contaminantes pueden ser transportados por el viento durante miles de kilómetros antes de depositarse en el medio ambiente, transformándose en ácido sulfúrico y en ácido nítrico. Por consiguiente, a fin de reducir los efectos de la acidificación en un país determinado, es preciso reducir las emisiones en muchos de los países de la UE y en los países no comunitarios.

1.2. A pesar de los avances realizados en la reducción de las emisiones de estos contaminantes, se considera que los objetivos fijados se han ido alcanzado con demasiada lentitud. Por ello, la estrategia propuesta consiste en revisar la legislación vigente y la prevista para tratar de alcanzar el objetivo a largo plazo de no superar nunca las cargas ni los niveles críticos de las sustancias acidificantes, con arreglo al V Programa de Medio Ambiente. Así pues, la estrategia tiene por objeto imponer la meta intermedia de alcanzar, en el año 2010, una reducción de distancias en un 50 % entre el nivel de protección de ecosistemas existente en 1990 y el objetivo fundamental de una protección de ecosistemas al 100 %. La estrategia contempla las siguientes medidas:

- una propuesta de límites máximos nacionales de emisión;
- la ratificación del Protocolo de 1994 sobre el azufre (CLRTAP);
- una propuesta de modificación de la Directiva relativa a al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos;
- medidas relacionadas con las Directivas LCP e IPPC: control de las emisiones desde fuentes fijas;

(1) DO C 190 de 21.6.1997, p. 9.

(2) DO C 190 de 21.6.1997, p. 13.

- medidas relacionadas con las emisiones procedentes de buques;
- medidas relacionadas con los países de Europa central y oriental;
- medidas relacionadas con el Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (CLRTAP);
- medidas posibles de reducción de las emisiones de amoníaco;
- instrumentos económicos;
- otras medidas posibles en relación con las emisiones provocadas por los transportes;
- acciones de promoción de la eficiencia energética y de ahorro de energía.

1.3. Con las medidas propuestas se conseguirán más reducciones de emisiones que las que cabe esperar de la aplicación de la legislación y los compromisos vigentes, que se calcula reducirán las emisiones comunitarias de SO₂, NO_x y NH₃ en un 66 %, 48 % y 16 %, respectivamente, entre 1990 y el año 2010.

1.4. La Comisión considera que la meta intermedia de reducción de distancias en un 50 % constituye un equilibrio adecuado entre la protección de ecosistemas y una solución global menos costosa para el conjunto de la Comunidad. Asimismo, considera que esta meta debe alcanzarse para el año 2010 y que se procederá a un proceso de modificación de la misma en el año 2004.

2. El papel del Comité de las Regiones

2.1. Aunque la acidificación es un fenómeno que no conoce fronteras y que exige una acción cohesionada a nivel internacional y comunitario, es justo que el Comité de las Regiones haga observaciones sobre cualquier propuesta contra la acidificación puesto que se trata de un problema que también exige una acción coordinada a nivel nacional, regional y local. Las autoridades locales y regionales ya participan en el control medioambiental a través de instrumentos económicos de lucha contra la contaminación y están facultadas para influir en la inversión con el fin de conseguir reducciones de las emisiones. Las autoridades regionales son a menudo competentes para el desarrollo de planes de emisiones locales a través de los cuales se imponen normas locales en materia de combustibles y se proporcionan incentivos fiscales para la utilización de combustibles de bajo contenido de azufre.

Por lo tanto, el Comité de las Regiones acoge favorablemente la elaboración de una estrategia contra la acidificación ya que proporcionará un telón de fondo para la aplicación de las directivas existentes y un marco inequívoco para el desarrollo de los futuros instrumentos de política y su puesta en práctica, y contribuirá a la complementariedad de las acciones emprendidas por las autoridades nacionales, regionales y locales.

2.2. En el transcurso de 1998, la Comisión tiene previsto desarrollar una estrategia contra la contaminación por ozono troposférico —que servirá de complemento a la estrategia propuesta—, y el Comité de las Regiones desearía ser consultado sobre dicha estrategia antes de que sea presentada a fin de que la Comisión tenga en cuenta sus observaciones en vez de limitarse a tomar nota de ellas. Esto es de vital importancia en razón de los argumentos expuestos anteriormente y habida cuenta las consecuencias que tendría esta estrategia para el desarrollo económico y social de regiones específicas de la Comunidad.

3. Estrategia

3.1. El Comité de las Regiones opina que debe mantenerse el objetivo final de no superar las cargas críticas, establecido en el V Programa de Medio Ambiente y suscrito por la Decisión del Consejo de diciembre de 1995. El CDR considera sumamente deseable y acoge favorablemente la iniciativa de desarrollar una estrategia contra la acidificación, para establecer objetivos realistas y coherentes que permitirán tomar medidas preventivas y maximizar su impacto.

3.2. No obstante, el CDR reconoce asimismo los avances realizadas hasta la fecha en la reducción del nivel de las emisiones contaminantes que contribuyen a la acidificación. Si bien es verdad que estos avances no se ajustan a los objetivos fijados, deben considerarse como un logro significativo en el que podrán basarse las acciones futuras.

3.3. El Comité de las Regiones reconoce que la introducción de esta estrategia tiene múltiples efectos, cuando menos desde el punto de vista de la correlación entre las directivas existentes y propuestas y las medidas esbozadas en la estrategia. Habida cuenta de que la estrategia propuesta establece prioridades claras, el CDR considera que es de vital importancia revisar y actualizar las actuales directivas con arreglo a estas prioridades, para evitar imbricaciones o defectos en las futuras directivas destinadas a abordar los factores que contribuyen al problema de la acidificación.

3.4. El Comité de las Regiones considera que la meta de reducción de distancias en un 50 %, en el nivel de protección de ecosistemas, es un objetivo realista, si bien ocasionará un importante desequilibrio desde el punto de vista del coste-beneficio de algunas regiones. Si bien subraya que el objetivo principal de la estrategia consiste en mejorar la protección de los ecosistemas de los efectos de la acidificación, el Comité estaría a favor de la adopción de un planteamiento flexible para la puesta en práctica de la estrategia a fin de permitir que algunas regiones, en las que se han fijado objetivos ambiciosos de reducción de emisiones, se adapten de forma más gradual.

3.5. El Comité de las Regiones acoge favorablemente el compromiso contraído por la Comisión de examinar la evolución de la estrategia teniendo en cuenta que las emisiones de los países de Europa central y oriental y de Rusia disminuirán probablemente durante el período de aplicación de la estrategia propuesta y que el desarrollo de nuevas tecnologías y la introducción de leyes nacionales más estrictas en algunos Estados miembros contribuirán a la consecución de objetivos más ambiciosos y viables en algunas regiones.

3.6. No obstante, el Comité de las Regiones pone en duda la metodología y los supuestos subyacentes utilizados en la elaboración de la estrategia, puesto que se basan en un coste-beneficio general y no prestan suficiente atención a las consecuencias que pueda tener la aplicación de la estrategia para regiones individuales. El CDR considera que la relación coste/eficacia no es lo suficientemente significativa desde el punto de vista del nivel de protección medioambiental que puede alcanzarse. A fin de que la estrategia siga siendo económica, es sumamente importante que las medidas específicas propuestas tengan en cuenta las pautas regionales en materia de sensibilidad de los ecosistemas, emisiones y deposición de ácido, pero también la capacidad de las regiones para alcanzar los objetivos fijados.

4. Medidas propuestas

4.1. Observaciones generales

4.1.1. El Comité de las Regiones suscribe la amplia gama de medidas propuestas por la Comisión en esta estrategia y hace hincapié en el carácter complementario y mutuamente provechoso de estas medidas desde el punto de vista de la consecución de los objetivos fijados.

4.1.2. El CDR acoge de forma especialmente favorable la inclusión de medidas destinadas a reducir el nivel de las emisiones de amoníaco, ya que la legislación comunitaria en vigor no aborda esta cuestión de forma suficiente. Asimismo, el CDR coincide con la Comisión en que las medidas relativas a los objetivos medioambientales en el ámbito de la agricultura podrán realizarse con mayor facilidad a través de una política agrícola común revisada y en cuanto las medidas preventivas estén suficientemente desarrolladas.

4.1.3. En opinión del Comité de las Regiones también sería conveniente que en este tipo de estrategia se perfilaran nuevos planteamientos y medidas «flexibles» más proactivas para abordar el problema de la acidificación. La puesta de relieve de nuevos planteamientos y mejores prácticas contribuiría a animar a los Estados miembros, al nivel apropiado, a emprender una serie de medidas económicas como, por ejemplo, el sistema de burbuja («bubble principle») y los límites máximos, campañas de información y de consumo, así como

acuerdos voluntarios que permitirían adoptar un planteamiento amplio sobre la forma en que podrían alcanzarse los correspondientes objetivos.

No obstante, aunque las medidas propuestas por la Comisión Europea están directamente relacionadas con las normas de calidad de los combustibles y el nivel de las emisiones de los vehículos, y la estrategia hace una breve referencia a la posibilidad de emprender nuevas acciones en el ámbito de los transportes, el Comité de las Regiones observa con preocupación que la Comisión no se refiere en ningún momento a la forma de abordar el problema del aumento del tráfico.

4.2. Límites máximos nacionales de emisión

4.2.1. El Comité de las Regiones apoya la utilización de límites máximos nacionales de emisión como fundamento para una política en materia de acidificación. De este modo se podrá contar con un margen de maniobra a la hora de determinar la mejor manera de alcanzar los objetivos de modo tal que se dé una buena relación coste/eficacia. No obstante, el problema subyacente de los límites máximos propuestos es que se basan en objetivos ambiciosos a medio plazo que impondrán cargas adicionales sobre las regiones, que ya se están esforzando por reducir el nivel de las emisiones de acuerdo con las actuales directivas comunitarias. Además, la estimación de las emisiones nacionales será una cuestión especialmente delicada habida cuenta de que los elevados porcentajes de emisiones de SO₂ y NO_x de un país se depositan, en realidad, en otros países. Por consiguiente, será sumamente importante disponer de un medio eficaz que permita imponer la observancia de las normas correspondientes en toda la Comunidad.

4.2.2. El CDR está de acuerdo con el procedimiento de establecer estos límites máximos nacionales después de la elaboración de la estrategia sobre el ozono y el perfeccionamiento del análisis científico utilizado ya que, de lo contrario, se obraría en detrimento de las medidas que se están aplicando actualmente en los Estados miembros destinadas a reducir los contaminantes que contribuyen a la acidificación.

4.2.3. La utilización de límites máximos nacionales de emisión también permitirá a las autoridades competentes (nacionales, regionales o locales) concebir instrumentos económicos que superen los requisitos mínimos en materia de medio ambiente. El Comité de las Regiones hace hincapié en las obligaciones a que se refiere el Tratado en relación con la aplicación del principio de que quien contamina paga y el principio de prevención, así como en la necesidad de integrar los requisitos medioambientales en la política fiscal. Estos instrumentos podrían aportar un valor añadido para la consecución de los límites máximos nacionales y para impulsar nuevas reducciones de las emisiones por medio de cambios estructurales en sectores como el consumo de energía y la agricultura.

4.3. Ratificación del Protocolo de 1994 sobre el azufre (CLRTAP)

4.3.1. El Comité de las Regiones suscribe la propuesta de la Comisión de que la Comunidad ratifique el Protocolo de 1994 sobre el azufre del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (CLRTAP). Esto permitiría a la Comunidad poner de relieve su compromiso a favor de la reducción de las emisiones.

No obstante, también deberían examinarse las consecuencias de las acciones de reducción de las emisiones para las regiones productoras de carbón de los Estados miembros.

4.3.2. El Comité de las Regiones también instaría a todos los Estados miembros a que firmen y ratifiquen el Protocolo de 1994 sobre el azufre para permitir que entre en vigor. La ratificación de este Protocolo daría una señal inequívoca sobre la voluntad política de los Estados miembros, en lo relativo a esta cuestión, a los países no comunitarios que actualmente contribuyen a la deposición de acidificantes en el territorio de la UE.

Sin embargo, no ha quedado clara la forma en que se podría animar a los países no comunitarios a ratificar el Protocolo. Se ha de tener presente que la utilización industrial y doméstica del lignito podría ser objeto de controversia en algunos países de Europa central y oriental. Por ello, resultará imprescindible contar con un proceso viable y un calendario apropiado que permitan alcanzar el objetivo de la reducción de las emisiones de SO₂.

4.3.3. El CDR suscribe el planteamiento coherente adoptado por la Comisión en el desarrollo de esta estrategia contra la acidificación de acuerdo con la investigación y las metodologías utilizadas por el Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (CLTRAP). De este modo, quedará garantizado el apoyo de la estrategia a las medidas emprendidas a nivel internacional y podrá evitarse el riesgo de que las acciones comunitarias sólo tengan un impacto mínimo.

A este respecto, el CDR acoge favorablemente la constitución de un grupo rector entre la Comisión y el Convenio de la CEPE para facilitar la coordinación e instaría a que se celebraran nuevas consultas en torno a esta cuestión.

4.4. Modificación de la Directiva relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos

4.4.1. El Comité de las Regiones considera que sería conveniente que las medidas destinadas a reducir las emisiones de SO₂, producidas por la combustión de fuelóleo y de gasóleo, pasaran a formar parte integral de la estrategia contra la acidificación.

4.4.2. El CDR reconoce que algunos Estados miembros dependen del fuelóleo y que existen importantes diferencias en cuanto al contenido medio de azufre de los combustibles utilizados actualmente en los Estados

miembros. Por ello, el CDR acoge favorablemente el planteamiento flexible que ha adoptado la Comisión al proponer un valor límite general del 1 % en peso para el fuelóleo y límites más elevados de hasta un 2,5 % en peso siempre que los objetivos medioambientales no se vean comprometidos.

4.4.3. Asimismo, en lo que se refiere a la utilización de gasóleo, el Comité de las Regiones suscribe la propuesta de la Comisión de no imponer un límite del 0,1 % de azufre para toda la Comunidad y de mantener, en su lugar, la norma actual del 0,2 % de azufre como norma mínima. El CDR subraya que esto no impedirá a los Estados miembros introducir medidas más restrictivas que las que se describen en la estrategia. Por lo tanto, el CDR insta a los Estados miembros a que así lo hagan dado que estas medidas también se basan en argumentos medioambientales.

Habida cuenta de que se requiere una mayor flexibilidad, el CDR acoge favorablemente la introducción de estas medidas a través de una directiva en vez de un reglamento, lo que permite imponer normas estrictas aplicables en toda la Comunidad.

4.4.4. El CDR suscribe la propuesta de que, en el marco de la revisión del Convenio de la Organización Marítima Internacional sobre contaminación marítima (MARPOL), los buques que operen en zonas vulnerables a las emisiones de SO₂ como, por ejemplo, el mar Báltico y partes del mar del Norte/Canal de la Mancha, sólo puedan utilizar combustible con un contenido máximo de azufre del 1,5 % o menos. No obstante, a falta de disposiciones unilaterales, podrían surgir dificultades a la hora de aplicar esta medida. Es de vital importancia que los Estados miembros adopten un planteamiento claro y coherente con vistas a la revisión del Convenio MARPOL a finales de 1997.

5. Conclusión

5.1. La estrategia propuesta por la Comisión para atajar el problema de la acidificación tiene por objeto avanzar de forma significativa hacia la consecución del objetivo establecido en el V Programa de Medio Ambiente, que consiste en no superar las cargas críticas de las sustancias acidificantes. Se acoge favorablemente el desarrollo de esta estrategia en el sentido de que permitirá fijar objetivos concretos para la reducción de las emisiones en cada Estado miembro. Sin embargo, el Comité de las Regiones expresa su preocupación por los objetivos fijados para la reducción de los contaminantes que, en comparación con las medidas actuales, son ambiciosos y ocasionarán costes significativos en lo que constituye esencialmente un rédito de bajo nivel desde el punto de vista de la mejora de las normas medioambientales.

Por tanto, se debería velar por un alto nivel de protección uniforme del medio ambiente en su totalidad y también por la eliminación de las distorsiones de la competencia debidas a las diferentes restricciones impuestas a la protección del medio ambiente.

5.2. Con todo y con eso, el CDR considera que el margen de flexibilidad del que disponen muchas de las medidas también es importante a la hora de ayudar a las regiones que tendrán dificultades para alcanzar los objetivos fijados. Sin embargo, en la revisión de la

puesta en práctica de la estrategia debería estudiarse la posibilidad de proceder a una disminución gradual del grado de flexibilidad que se otorga a muchas de las medidas de la estrategia.

Bruselas, 19 de noviembre de 1997.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Pasqual MARAGALL i MIRA
