

UE9751

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los valores límite de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente»⁽¹⁾

(98/C 214/01)

El 12 de diciembre de 1997, de conformidad con el artículo 130 S del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de marzo de 1998 (ponente: Sr. Boisserée).

En su 354º Pleno (sesión del 29 de abril de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 104 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Advertencia preliminar

1.1. En el Quinto Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, aprobado por el Consejo el 1 de febrero de 1993, se prevé adoptar un marco legislativo comunitario que incluya medidas para mantener la pureza del aire ambiente, que, entre otras cosas, establezca límites de calidad del aire y su supervisión. En cumplimiento de dicho Programa, el Consejo elaboró el 27 de septiembre de 1996 la Directiva 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente⁽²⁾ (Directiva marco). Según el artículo 4 de dicha Directiva, la Comisión debe proponer al Consejo valores límite y umbrales de alerta para determinados contaminantes del aire ambiente.

1.2. La Comisión cumple dicho mandato con la publicación de una propuesta de Directiva sobre valores límite para las siguientes sustancias:

- dióxido de azufre (SO₂);
- óxidos de nitrógeno (NO_x);
- partículas;
- plomo.

1.3. Las propuestas correspondientes al resto de los contaminantes mencionados en la Directiva marco 96/62/CE están previstas para un futuro próximo.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta modifica la legislación comunitaria existente sobre valores límite de calidad del aire o umbrales de alerta para el SO₂, NO_x, partículas y plomo.

2.2. Las disposiciones propuestas se apoyan en los conocimientos científicos y técnicos sobre los siguientes aspectos:

- efectos de todos los mencionados contaminantes en la salud humana;
- efectos del SO₂ y los NO_x en la vegetación.

Los valores límite propuestos por la Comisión toman como ejemplo los valores guía elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y aprobados internacionalmente en 1996; dichos valores guía se basan en una valoración de los efectos de los contaminantes en la salud humana. En lo que se refiere a las partículas, la OMS no ha desarrollado aún valores guía, sino que se ha limitado simplemente a exponer la relación entre las dosis y sus efectos; la propuesta de la Comisión lo ha tenido en cuenta.

⁽¹⁾ DO C 9 de 14.1.1998, p. 6.

⁽²⁾ Dictamen CES: DO L 296 de 21.11.1996.

En su conjunto, la Comisión pretende un «nivel de protección elevado».

2.3. Los valores previstos deberán alcanzarse en un periodo de tiempo que varía entre los años 2005 y 2010.

Por lo demás, las referencias pueden encontrarse en el cuadro del punto 2.6. del presente dictamen, donde se detallan los valores límite en cada caso en comparación con la norma vigente hasta ahora.

2.4. Las propuestas de la Comisión sobre valores límite para cada contaminante se han elaborado contando con el asesoramiento y la consulta de cuatro

grupos de trabajo diferentes, entre cuyos componentes se hallaban representantes de los Estados miembros, de la industria y de las organizaciones medioambientales.

Un equipo asesor independiente ha elaborado un estudio de costes y beneficios para establecer qué medidas complementarias se necesitaban para alcanzar los límites propuestos, así como para evaluar los costes correspondientes a la utilización de soluciones más rentables. Dicho equipo deberá valorar los beneficios que cabría esperar de la consecución de los valores límite.

2.5. Finalmente, la propuesta incluye normas sobre el procedimiento de medición, así como sobre la construcción de redes de seguimiento.

2.6. Cuadro sobre los valores límites de SO₂, NO_x, partículas y plomo en el aire

Valor límite	Tiempo de referencia	Límite actual	Nueva propuesta y plazo	Observaciones	
SO ₂ — salud humana	1 hora	—	350 µg/m ³ (se podrá sobrepasar 24 h. al año)	Si los nuevos valores límite se sitúan en 175 h anuales de exceso permitido, corresponde aproximadamente a 100 µg/m ³ .	
	24 horas	250-350 µg/m ³ (se podrá sobrepasar 7 veces al año)	125 µg/m ³ (se podrá sobrepasar 3 días al año) Ambos a partir del 1.1.2005		
SO ₂ — vegetación (ecosistemas)	Anual	—	20 µg/m ³ Dos años después de entrar en vigor la Directiva		
NO ₂ — salud humana	1 hora	200 µg/m ³ (se podrá sobrepasar 175 h al año)	200 µg/m ³ (se podrá sobrepasar 8 h al año)		
	Anual	—	40 µg/m ³ Ambos a partir del 1.1.2010		
NO _x (NO + NO ₂ = NO _x) vegetación	Anual	—	30 µg/m ³ , NO _x (NO + NO ₂) 2 años después de entrar en vigor la Directiva		
Partículas (PM10) — salud humana Fase 1 a partir del año 2005	24 horas	No es comparable por haber cambiado el método de medición	50 µg/m ³ (se podrá sobrepasar 25 días al año)		Se trata de límites comunes para todas las partículas hasta un tamaño de 10µm
	Anual	—	30µg/m ³ Ambos a partir del 1.1.2005		
Partículas (PM10) — salud humana Fase 2 a partir del año 2010	24 horas	No es comparable por haber cambiado el método de medición	50 µg/m ³ (se podrá sobrepasar 7 días al año)		Se trata de límites comunes para todas las partículas hasta un tamaño de 10µm
	Anual	—	20 µg/m ³ Ambos a partir del 1.1.2010		
Plomo — salud humana	Anual	2 µg/m ³	0,5 µg/m ³ A partir del 1.1.2005		

3. Observaciones generales

3.1. El CES está de acuerdo con la propuesta de Directiva en lo fundamental, si bien desea hacer las siguientes aclaraciones.

3.1.1. La propuesta de la Comisión se enmarca en el conjunto de la concepción medioambiental (especialmente, en lo que se refiere a la política de pureza del aire ambiente), por la cual se complementan mutuamente los valores límite de calidad medioambiental (calidad del aire) y limitación de las emisiones. El CES ha alabado esta «doble estrategia» en repetidas ocasiones (como, por ejemplo, en su Dictamen sobre la Directiva sobre la prevención y reducción integradas de la polución) ⁽¹⁾.

3.1.2. Igualmente, hay que señalar la relación de la propuesta de la Comisión con otras medidas de mejora de la calidad medioambiental, como por ejemplo la «Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre una estrategia comunitaria contra la acidificación» ⁽²⁾.

3.2. Hay que valorar positivamente el procedimiento en la preparación de las bases científico-técnicas de la propuesta de la Comisión. La inclusión de grupos de trabajo formados por expertos de todas las instancias interesadas se ha revelado muy positiva. Un procedimiento de este tipo podría servir de modelo a la hora de preparar normas comunitarias similares, en cuyo caso el círculo de expertos y de organizaciones no gubernamentales variaría en función del objeto de la norma.

3.3. El análisis de costes y beneficios expuesto en el memorándum de la Comisión no resulta aún suficiente. Las carencias se notan, especialmente, en el registro y la valoración de los beneficios (esto es, la supresión o disminución de los daños que cabe prever del establecimiento de valores límite):

- sólo se considera una parte de los daños para la salud que provoca la polución del aire. La valoración en términos económicos de los daños para la salud también es complicada;
- los daños materiales (por ejemplo, la corrosión) no se cuantifican siempre, a pesar de que en este aspecto se cuenta con datos relativamente fiables;
- en el ámbito de los ecosistemas sólo se tienen en cuenta los daños a la vegetación, a pesar de que en lo que toca a los valores límite se habla en parte de «ecosistemas». Faltan datos y parámetros para registrar los trastornos en los ecosistemas;
- por último, no se tiene en cuenta la pérdida de «calidad de vida» (incluyendo, en este sentido, las molestias). Ciertamente, en este ámbito es difícil cuantificar con precisión los datos.

Según el estudio de la Comisión, los beneficios superarán a los costes si se pone en práctica la Directiva propuesta.

⁽¹⁾ Dictamen CES: DO C 195 de 18.7.1994.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión de 12.3.1997 (COM(97) 88 final). Véase igualmente el dictamen del CES de 1.10.1997 (DO C 355 de 21.11.1997).

En efecto, así es, a pesar de que los costes de aplicación de las medidas propuestas no pueden calcularse de manera exacta, algo aún más acusado en el caso de la comprobación y evaluación de los beneficios que se obtendrían con tales medidas.

El Comité recuerda en este sentido que en anteriores ocasiones (dictámenes sobre el cuarto y quinto programas de acción en materia de medio ambiente) ⁽³⁾ ya expresó la opinión de que faltan los instrumentos para preparar análisis de costes y beneficios repetidas ocasiones la elaboración de los correspondientes métodos de evaluación (la última de ellas, con ocasión del V programa de acción) ⁽⁴⁾.

3.4. En opinión del CES, no puede pretenderse una seguridad total en el fundamento técnico de las decisiones de política medioambiental. En caso de duda hay que atenerse a los principios fundamentales de política medioambiental del Tratado CE, especialmente, a la exigencia de un nivel de protección elevado, expresada en el segundo apartado del artículo 130 R, y al principio de cautela (Dictamen del CES sobre la actualización del V programa de acción) ⁽⁴⁾.

3.5. Las mencionadas disposiciones del Tratado CE se refieren a disposiciones a nivel comunitario. La competencia de los Estados miembros, según el artículo 130 T del Tratado CE, para adoptar medidas de mayor protección, no puede sustituir una reglamentación de protección o preventiva suficiente a nivel comunitario, ya que la contaminación del aire no se somete a fronteras nacionales. Por consiguiente, la Directiva debe establecer valores límite a nivel comunitario, de acuerdo con el segundo apartado del artículo 130 R del Tratado CE, que se correspondan con niveles de protección elevados.

3.6. El CES acoge positivamente que el artículo 1 de la propuesta de Directiva mencione como objetivo tanto la mejora de la calidad del aire como el mantenimiento de la misma cuando ésta sea buena. Ello significa que debe evitarse que empeore una situación aunque se mantenga por debajo de los valores límite.

3.7. El CES acoge positivamente que la salud humana encuentre un lugar prioritario en la definición de los objetivos de los valores límite, así como que algunos de dichos valores límite se orienten a la protección de la vegetación. La Comisión se refiere evidentemente a la vegetación cuando habla de «protección de los ecosistemas».

Los valores límite no tienen en cuenta los daños materiales por la contaminación del aire, a pesar de que en algunos Estados miembros están bien documentados y pueden llegar a tener una relevancia económica importante.

⁽³⁾ DO C 180 de 8.7.1987 y DO C 287 de 4.11.1992.

⁽⁴⁾ DO C 212 de 22.7.1996.

3.8. La medición de los valores límite, utilizando como guía los trabajos previos de la OMS, corresponde al quinto programa de acción y en particular al dictamen del CES⁽¹⁾. En lo que se refiere a los valores de la OMS, se trata de un denominador común internacional, recomendaciones cuyos límites no deberían sobrepasarse si se quieren evitar los efectos perjudiciales sobre la salud humana.

3.8.1. El CES coincide con la propuesta de la Comisión, en consonancia con la Directiva marco, en lo que se refiere a introducir las recomendaciones de la OMS en el Derecho comunitario, por los siguientes motivos:

- la aplicación en el Derecho comunitario se corresponde con la concepción de principio que tiene la Unión Europea de la política medioambiental, apoyada en repetidas ocasiones por el CES (véase punto 3.1.1);
- sólo a través de la adopción de las recomendaciones de la OMS como norma jurídica puede obligarse a los Estados miembros a proceder del mismo modo en casos similares; de ese modo se armonizará el nivel de protección de las medidas de protección de la salud y el medio ambiente, tal y como exige el Tratado CE;
- sólo las normas legales pueden servir de base a decisiones administrativas, según el artículo 10 de la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación⁽²⁾.

3.8.2. Las normas sobre valores límite para los contaminantes en el aire ambiente deben servir a los Estados miembros como base para los planes de mejora del artículo 8 de la Directiva marco. Según dicho artículo, los Estados miembros deben elaborar una lista de zonas y aglomeraciones que sobrepasen los valores límite o los márgenes de tolerancia de uno o varios contaminantes, así como medidas de mejora para dichas zonas que garanticen la posibilidad de alcanzar los valores límites en un plazo establecido. El CES da por supuesto que la aplicación de tales planes de mejora también puede producirse en el curso de un acuerdo medioambiental⁽³⁾.

3.9. Es correcta la distinción entre valores límite para proteger, por una parte, la vegetación en aglomeraciones y, por otra, la de otras áreas. La propuesta de la Comisión es, sin embargo, poco clara a la hora de distinguir entre ambas. Según el principio de subsidiariedad, concretarlo es competencia de los Estados miembros; cabe dudar, sin embargo, que sea suficiente. El CES propone elaborar recomendaciones para los Estados miembros.

3.10. El escalonamiento temporal de la entrada en vigor de los nuevos valores límite debe entenderse como un compromiso. En algunos ámbitos habrá que examinar si los plazos previstos son adecuados o no.

(1) Véase punto 5.3 del dictamen del CES sobre el V programa de acción — DO C 287 de 4.11.1992.

(2) Directiva 96/61/CE de 24.9.1996 — DO L 257/26.

(3) Comunicación de la Comisión de 27.11.1996 (COM 96/561).

4. Disposiciones concretas de la propuesta

4.1. Valores límite concretos

4.1.1. Valores límite para el SO₂

El CES pide que se examine si no es necesario restringir los valores límite, por los siguientes motivos:

- Los valores orientados a la protección de las personas no son suficientes para reducir significativamente los riesgos para la salud, sobre todo, en las aglomeraciones.
- Los valores límite para protección de los daños materiales (por ejemplo, corrosión, deterioro de fachadas, etc.), tal como los propone el CES, que se refieren al SO₂ y a las partículas, serían en parte más estrictos que los destinados a la protección de la salud humana, por lo que en ese caso sería especialmente importante una evaluación de costes y beneficios.

4.1.2. Valores límite para el NO₂

El CES pide que se examine, teniendo en cuenta consideraciones económicas y de salud, si no es posible adelantar la entrada en vigor de dichos valores límite al año 2005 en lo que se refiere a los valores para la protección de la salud humana, como es el caso de la limitación prevista de otros contaminantes, en lugar del año 2010, previsto por la propuesta.

4.1.3. Valores límite para las partículas

- El CES considera correcto referir los valores límite en primer lugar a las partículas con un diámetro de 10 µm, y dar únicamente «niveles de actuación» para las partículas más pequeñas (2,5 µm), ya que no existen a nivel europeo valores de medición para partículas menores. Una vez se hayan desarrollado técnicas de medición más exactas y se disponga de resultados tanto para las zonas urbanas como industriales y rurales, deberían examinarse estos tamaños de referencia. La Comisión debería informar sobre el tema en un plazo máximo de dos años tras la entrada en vigor de la Directiva. Se trata de algo muy importante, máxime teniendo en cuenta que estudios de la OMS en los EEUU demuestran que las partículas más pequeñas entrañan riesgos especialmente graves para la salud.
- Necesitan también un examen los plazos para la entrada en vigor de los valores límite y para la distribución de la frecuencia. En algunos Estados miembros los valores propuestos por la Comisión para el año 2010 ya estarán en vigor en el 2005.
- En el caso de las partículas es especialmente importante la carencia de valores límite para los daños materiales (que eventualmente podrían distinguir entre aglomeraciones y áreas rurales), ya que hay efectos combinados entre el SO₂ y las partículas, y los valores límite para la salud humana no cubren por completo los daños materiales.
- Deberían desarrollarse valores guía o recomendarse medidas adecuadas de protección para proteger barrios históricos y monumentos significativos del patrimonio europeo, nacional o regional, basándose en la experiencia y en conocimientos científicos; los Estados miembros deberían adoptar posteriormente tales valores.

4.1.4. Valores límite para el plomo

La propuesta de la Comisión debe considerarse sólo como un primer paso en la protección de la salud humana; el artículo 10 hace bien en prever el examen, en el informe sobre la aplicación de la directiva (2003), de los efectos de la deposición de plomo en superficies. Dichas deposiciones pueden perjudicar la salud humana a través de la cadena alimentaria.

4.2. Otras prescripciones de la propuesta

4.2.1. Según el artículo 7.6 de la propuesta y en conexión con el artículo 12 de la Directiva marco, la Comisión debe ajustar, siguiendo el procedimiento de comitología, los detalles técnicos de las mediciones y pruebas a las experiencias y desarrollos. Sin embargo, según el artículo 12 de la Directiva marco, las modificaciones que tengan como efecto una modificación directa o indirecta de los valores límite o de los umbrales de alarma deben considerarse según el procedimiento legislativo ordinario. Sería el caso de eventuales modificaciones en los anexos VI y VII, en la medida en que haya una relación directa con los valores límite.

4.2.2. El artículo 8 de la propuesta obliga a los Estados miembros a informar a la opinión pública; el CES desea hacer explícita su satisfacción por el hecho de que dicha información incluya a las asociaciones de protección del medio ambiente y defensa de los consumidores, así como a otras organizaciones afectadas. Debe informarse en general de forma clara. Evidentemente, las posibilidades de información para toda persona (física y jurídica) no se modifican, según lo establecido en la Directiva 90/313/CEE sobre libertad

de acceso a la información en materia de medio ambiente⁽¹⁾.

5. Conclusiones

5.1. La propuesta de la Comisión se refiere únicamente a valores límite de algunos contaminantes; el CES propone que los trabajos de preparación de valores límite para los demás contaminantes que aparecen en el programa de la Directiva marco se terminen en breve y que se presenten las correspondientes propuestas de directiva. En caso de ampliar la Directiva en relación con los valores límite de contaminantes habrá que ampliar las prescripciones sobre umbrales de alarma, dado que los umbrales de alarma actualmente se refieren en principio sólo al SO₂.

5.2. La adaptación a los valores de calidad del aire en la Unión Europea supondrá un desafío para los Estados candidatos a la adhesión. En las negociaciones de adhesión debería incluirse con la debida antelación la adopción, eventualmente a lo largo de un período prolongado, de los valores límite de calidad del aire.

5.3. Deberían ponerse igualmente a disposición del CES los informes sobre la aplicación de la directiva que deberá presentar la Comisión (artículo 10 de la propuesta), preparados en colaboración con la Agencia Europea del Medio Ambiente (artículo 11 de la Directiva marco).

Asimismo, debería considerarse la posibilidad de que el informe sobre la aplicación de la directiva incluyese propuestas para revisar o bien ampliar la Directiva. Un procedimiento similar ya se emplea en otras normativas medioambientales.

⁽¹⁾ DO L 158 de 23.6.1990.

Bruselas, el 29 de abril de 1998.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Tom JENKINS