

POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

XVIII Curso sobre Políticas comunitarias

Instituto de Estudios Europeos

14 de julio de 2021

ÍNDICE

- 1. Antecedentes: la progresiva incorporación del medio ambiente en las políticas europeas
- 2. Competencias de la Unión Europea y de los Estados
- 3. Los principios ambientales de los Tratados
- 4. Pluralidad de técnicas, pluralidad de sectores
- 5. La política europea actual. Ámbitos de actuación y objetivos

LA INCORPORACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS

- Tratados constitutivos: no aluden al medio ambiente
- Justificación tradicional de la normativa comunitaria: mercado común
- Conferencia de Estocolmo 1972
- Cumbre de París: octubre 1972 (Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de las CCEE)
 - **compromiso político de que las instituciones comunitarias lleven a cabo una acción para la protección del medio ambiente.**
 - el 22 de noviembre el Consejo aprobó el **1º Programa de Acción en Medio Ambiente** (no vinculante)

PROGRAMAS DE ACCIÓN

- Clave de la política ambiental estratégica con criterios técnicos: importantes para evitar normativas “simbólicas”.
- Impulsan la normativa comunitaria en medio ambiente, que se desarrolla en su marco
- Determinan los **elementos y fines de la política ambiental comunitaria para su periodo de vigencia**
- **No son vinculantes**
- Duración variable
- El último **Plan fue el VII**, para los 2013-2020: *“Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”*.
- El [VIII Programa de Acción](#), para 2021-2030 (todavía no aprobado): *“Invertir las tendencias juntos”*

INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE NORMAS AMBIENTALES

- Años 70
- Normas de control de emisiones a la atmósfera y de vertidos a las aguas
- Causa: no ambiental, sino económica: las distorsiones del mercado por la diversidad de normativas ambientales en los Estados miembros
- Norma utilizada: directivas
- Justificación normativa: “cláusula escoba” (art. 235 TCE, actual 352 TFUE)

INCORPORACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES AL TCE

- La CE tiene competencias de atribución
- La gran reforma del Tratado de Roma en materia de Medio Ambiente vino dada por el **Acta Única Europea, de febrero de 1986.**
- El Acta Única modificó el art. 130, creando un Título VII (Medio Ambiente), **arts. 130 R-S-T**, en los que se definían los **finés y las acciones** de la Comunidad en esta materia.

COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS ESTADOS

- El medio ambiente es una “**competencia compartida**” (art. 4.2.e) TFUE).
 - **los titulares son los Estados miembros y la UE**, pero además, el hecho de que la UE actúe no elimina la capacidad de los Estados miembros de ejercer sus competencias ambientales, siempre que no frustren los objetivos declarados por los Tratados.
 - Principio de **subsidiariedad** (art. 5.3 TUE).
 - Principio de **proporcionalidad** (art. 5.4).

FUENTE DEL DERECHO UTILIZABLE

- Pueden ser reglamentos y directivas; y *soft law*: recomendaciones y dictámenes.
- Las Directivas son el instrumento ordinario (armonización de legislaciones).
 - a) **DIRECTIVAS**: Política Ambiental: calidad de las aguas, emisiones a la atmósfera, gestión de residuos; cambio climático; aves silvestres, hábitats, EIA, EAE, responsabilidad ambiental
 - b) **REGLAMENTOS**: Otras políticas: auditorías ambientales y etiquetas ambientales; REACH (Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de sustancias y mezclas químicas), ayudas agroambientales (PAC), etc.

JUSTIFICACIÓN DE LA PREFERENCIA DE LA DIRECTIVA

- Inicialmente fueron **motivos políticos y no jurídicos** (la tardía atribución de competencias en MA a la CE -1986- levantó suspicacias en los EEMM y por eso se prefirió la Directiva que es menos intrusiva).
- Desde el Tratado de **Maastricht**, y de acuerdo con el principio de **proporcionalidad**, se da prioridad a la Directiva cuando el Tratado no se decanta por uno u otro instrumento.

EL PAPEL DE LOS ESTADOS

- **Aplicación estatal (art. 192.4 TFUE)**
 - Normas de armonización de legislaciones (191.2 y 192)
 - Posibilidad de protección más elevada: control por la Comisión (para asegurar competencia y mercado único): art. 193 TFUE
 - Autopistas alemanas: “viñeta”/prohibición vertidos en el mar/envases daneses/
- **Financiación estatal (art. 192 TFUE)**
 - Excepciones:
 - Fondos LIFE
 - Medidas que impliquen costes desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro (192.4)
 - Ayudas no directamente ambientales (fondos cohesión, PAC, etc.): art. 192.5 TFUE.

EJECUCIÓN DEL DERECHO EUROPEO AMBIENTAL EN ESPAÑA

- “**Autonomía institucional**”: cada Estado es libre de repartir las **competencias ambientales** como juzgue oportuno de acuerdo con el reparto interno de competencias.
- **Art. 149.1.23º CE y EEAA:**
 - -Corresponde al **Estado** con carácter exclusivo la legislación básica, sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que pueden adoptar las **Comunidades Autónomas (art. 149.1.23º CE)**
 - -corresponde a las CAs el desarrollo legislativo y la ejecución.
- En todo caso, la **responsabilidad** en la aplicación del Derecho comunitario corresponde al Estado.
- A pesar de la peculiar distribución competencial interna, lo cierto es que **España no está entre los Estados con más procedimientos de infracción abiertos, porque es superada ampliamente por Italia, Grecia y Bélgica.**

LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES EN LOS TRATADOS

- Los principios comunitarios (191.2 TFUE):
 - a) Principio de prevención
 - b) Principio de cautela o precaución
 - c) Principio de contaminador-pagador
 - d) Principio de corrección
- Son principios recogidos en instrumentos internacionales y leyes internas.
- Recogidos en el Proyecto de Pacto Mundial para el Medio Ambiente (Paris, 24 de junio de 2017), junto con el principio de no-regresión.

PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

- Adopción de técnicas o instrumentos para evitar riesgos o daños conocidos previsibles
- Es mas barato y mas fácil prevenir que corregir
- Plasmado en técnicas previas a la iniciación de la actividad (autorizaciones, EIA, comunicaciones previas, información previa, homologaciones, planes de gestión, etc.).
- Requiere información previa rigurosa

ACTIVIDADES QUE PROVOCAN DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE (RIESGOS “CONOCIDOS”)

- NO *numerus clausus*
- **SECTOR PRIMARIO**: agricultura y ganadería (contaminación atmosférica (GEI), de aguas y suelos (purines, herbicidas, abonos minerales), exploraciones y explotaciones subterráneas y submarinas (minas, almacén Castor, prospecciones Canarias)
- **INDUSTRIA** (contaminación atmosférica, hidráulica, del suelo, por ruido, generación de residuos y envases)
- **PRODUCCIÓN DE ENERGÍA** (radiaciones nucleares, emisiones de centrales termoeléctricas, residuos, fauna)
- **TRANSPORTE** (aéreo, por carretera, marítimo): emisiones a la atmósfera; contaminación por ruido
- ACTIVIDADES **RECREATIVAS** (contaminación por ruido, lumínica, etc.)
- ACTIVIDADES **DOMÉSTICAS** (generación de residuos urbanos, emisiones a la atmósfera)

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

- Protección frente a riesgos desconocidos
- Permite adoptar medidas cautelares aunque no haya seguridad sobre la existencia de riesgos (no se hayan demostrado daños posibles)
- Invierte la carga de la prueba: el que lleva a cabo la actividad económica debe probar que no genera riesgos
- Incrementa la discrecionalidad de la Administración y de los jueces
- Cautela y principio de legalidad: si no se prevén medidas cautelares, ¿pueden la Administración o los jueces denegar la realización de una actividad en contra de la Ley?

ACTIVIDADES QUE PROVOCAN RIESGOS “DESCONOCIDOS” AL MEDIO AMBIENTE

- Justifican una regulación “ponderada” y, sobre todo, en constante evolución
 - OMGs
 - Emisiones radioeléctricas (antenas de móviles, etc.)
 - Iluminación de ciudades e infraestructuras
 - Acumulación de GEI: cambio climático (¿grandes catástrofes climáticas?, ¿subida importante del nivel del mar? ¿cambios de corrientes oceánicas? etc.)
 - Algunos fitosanitarios (abejas, etc.)
 - Prospecciones marinas (cetáceos, etc.).

PRINCIPIO “QUIEN CONTAMINA, PAGA”

- No es un “permiso para contaminar”
- Implica la internalización de los costes por daños ambientales: no debe ser la colectividad quien se haga cargo de ello
- Puede operar por actividades lícitas e ilícitas
- Complementado por el principio “quien usa, paga” (Directiva 2000/60)
- Su relación con la “solidaridad colectiva” (art. 45 CE)

TÉCNICAS DE **INTERNALIZACIÓN DE COSTES** AMBIENTALES (q c, p).

- Impuestos ambientales (PIGOU)
 - Canon de vertidos, impuesto por emisiones, por afectación al paisaje, etc.
- Mercados de recursos naturales (COASE)
 - Respaldo de emisiones con derechos a contaminar
 - Compraventa de cuotas de biodiversidad (EIA, responsabilidad) para reponer naturaleza afectada por proyectos
- Responsabilidad patrimonial por daños al medio ambiente

PRINCIPIO DE CORRECCIÓN

- Producido un daño, se debe corregir inmediatamente (antes, incluso, de determinar culpabilidades).
- Preferentemente en la fuente (*in situ* vs. *ex situ*)
- “*A posteriori*”
- Límite a la libertad comunitaria de circulación de mercancías
- Opera mediante obligaciones de restauración y reparación (preferentemente primaria)

OTROS PRINCIPIOS AMBIENTALES EN LOS TRATADOS

TUE, art. 3.3

- principio de **desarrollo sostenible**
 - protección de generaciones futuras
 - incluye aspectos económicos, ambientales y sociales
- nivel elevado de protección y **mejora** del medio ambiente

El principio de **INTEGRACIÓN**: un invitado que ha venido “para quedarse”

TFUE, art. 11

-no es un principio “ambiental”

-principio de **integración o transversalidad**: debe incidir en las demás políticas públicas

-contratos públicos: la contratación verde

-evaluación ambiental en tramitación de normas

-evaluación ambiental en aprobación de proyectos (EIA) y en planes (EAE)

-otras políticas: transportes, agricultura (PAC), etc.

¿Existe el **principio de no-regresión** del derecho ambiental comunitario?

- M. PRIEUR y la **evolución temporal del Derecho Ambiental**.
 - ¿El Derecho Ambiental puede ser “regresivo”?
 - ¿se puede reducir la tutela ambiental a lo largo del tiempo?
- **Justificación:**
 - **art. 193 TFUE** recoge la **cláusula de “salvaguardia”** o de “subsidiariedad”, que permite a los Estados ir más allá que la norma comunitaria en la protección del medio ambiente;
 - **art. 37** de la **Carta de Derechos Fundamentales** exige un “*alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad*”.
 - **Pacto Mundial para el Medio Ambiente** (Paris, 24.6.2017: art. 17: “*Las Partes y sus entidades subnacionales se abstendrán de permitir actividades o de adoptar normas que tengan el efecto de reducir el nivel global de protección medioambiental garantizado por la legislación vigente*”.

PLURALIDAD DE TÉCNICAS, PLURALIDAD DE SECTORES

TÉCNICAS OBLIGATORIAS

- PREVENTIVAS:
 - Autorizaciones de vertidos y emisiones y gestión de residuos
 - Holísticas (EIA, AAI)
 - Planificación (LICs, ZEC, ZEPAS, residuos)
 - Mercado de emisiones
 - Control OMG
- CORRECTIVAS:
 - RMA
 - Introducción de sanciones

TÉCNICAS VOLUNTARIAS

- Ecoauditorías (EMAs)
- Ecoetiquetas
- Ayudas públicas
 - LIFE, etc.
 - Control de ayudas de Estado

VIII PROGRAMA DE ACCIÓN

- 2021-2030 (el VII ocupó 2013-2020)
- Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030
- Bruselas, 10.10.2020 COM (2020) 652 final

LOS 6 OBJETIVOS DEL VIII PMA (art. 2)

- (a) la **reducción irreversible y progresiva de las emisiones** de gases de efecto invernadero y el **incremento de las absorciones** por sumideros naturales o de otro tipo en la Unión para alcanzar el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y lograr la neutralidad climática de aquí a 2050;
- (b) el progreso continuo en el aumento de la capacidad de adaptación, el fortalecimiento de la **resiliencia** y la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático;
- (c) la evolución hacia un modelo de crecimiento regenerativo que devuelva al planeta más de lo que toma de él, la disociación del crecimiento económico del uso de recursos y la degradación medioambiental, y el aceleramiento de la transición hacia una **economía circular**;
- (d) la consecución del **objetivo cero en materia de contaminación** para un entorno sin sustancias tóxicas, así como para el aire, el agua y el suelo, y la protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a riesgos e impactos medioambientales;
- (e) la protección, conservación y recuperación de la **biodiversidad**, y la mejora del capital natural, en particular del aire, el agua, el suelo, los bosques, el agua dulce, los humedales y los ecosistemas marinos, y
- (f) el fomento de la sostenibilidad medioambiental y la **reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo**, en particular en los ámbitos de la energía, el desarrollo industrial, la construcción y las infraestructuras, la movilidad y el sistema alimentario.

EL PACTO VERDE EUROPEO (I)

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones
- Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final

EL PACTO VERDE EUROPEO (II)

- El Pacto Verde Europeo establece un **plan de acción** para:
 - impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular
 - restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación.
- El plan describe las inversiones necesarias y las herramientas de financiación disponibles. Explica cómo garantizar una transición justa e inclusiva.
- Incluye propuesta de **Ley Europea del Clima** para imponer de forma vinculante la neutralidad climática en 2050 (aprobada por Reglamento 2021/1119, de 30 de junio, DOUE del 9 de julio)
- Para lograr dicho objetivo, se plantea:
 - Inversión en tecnologías respetuosas con el medio ambiente
 - apoyo a la industria para que innove
 - Despliegue de sistemas de transporte público y privado limpios
 - Descarbonización del sector de la energía
 - Eficiencia energética de los edificios
 - Cooperación internacional para mejorar las normas medioambientales mundiales.
- La UE también proporcionará apoyo financiero y asistencia mediante el **Mecanismo para una Transición Justa**. Ayudará a movilizar al menos 100.000 millones de euros durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas.

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DEL PACTO VERDE EUROPEO

- protección de la biodiversidad
- agricultura y alimentación sostenibles
- energías limpias
- industria, vivienda y transporte sostenibles
- reducción de la contaminación
- acción climática

DETERMINACIÓN DE ACTIVIDADES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES

- Reglamento (UE) 2020/852 de 18.6.2020 *relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088*
- A efectos de:
 - Ayudas públicas
 - Productos financieros
- Contribución a los siguientes objetivos medioambientales (arts. 9 y ss.):
- a) mitigación del cambio climático;
- b) adaptación al cambio climático;
- c) uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos;
- d) transición hacia una economía circular;
- e) prevención y control de la contaminación;
- f) protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

- (que coinciden con los objetivos del VIII PMA)

ÁMBITOS ECONÓMICOS ESENCIALES DE LA POLÍTICA EUROPEA AMBIENTAL EN 2021

- 1. Cambio climático: reducción de gases de efecto invernadero y adaptación (1º y 2º objetivos VIII programa)
- 2. La apuesta por la economía circular (3º objetivo VIII programa)

1. Cambio climático: reducción de gases y adaptación

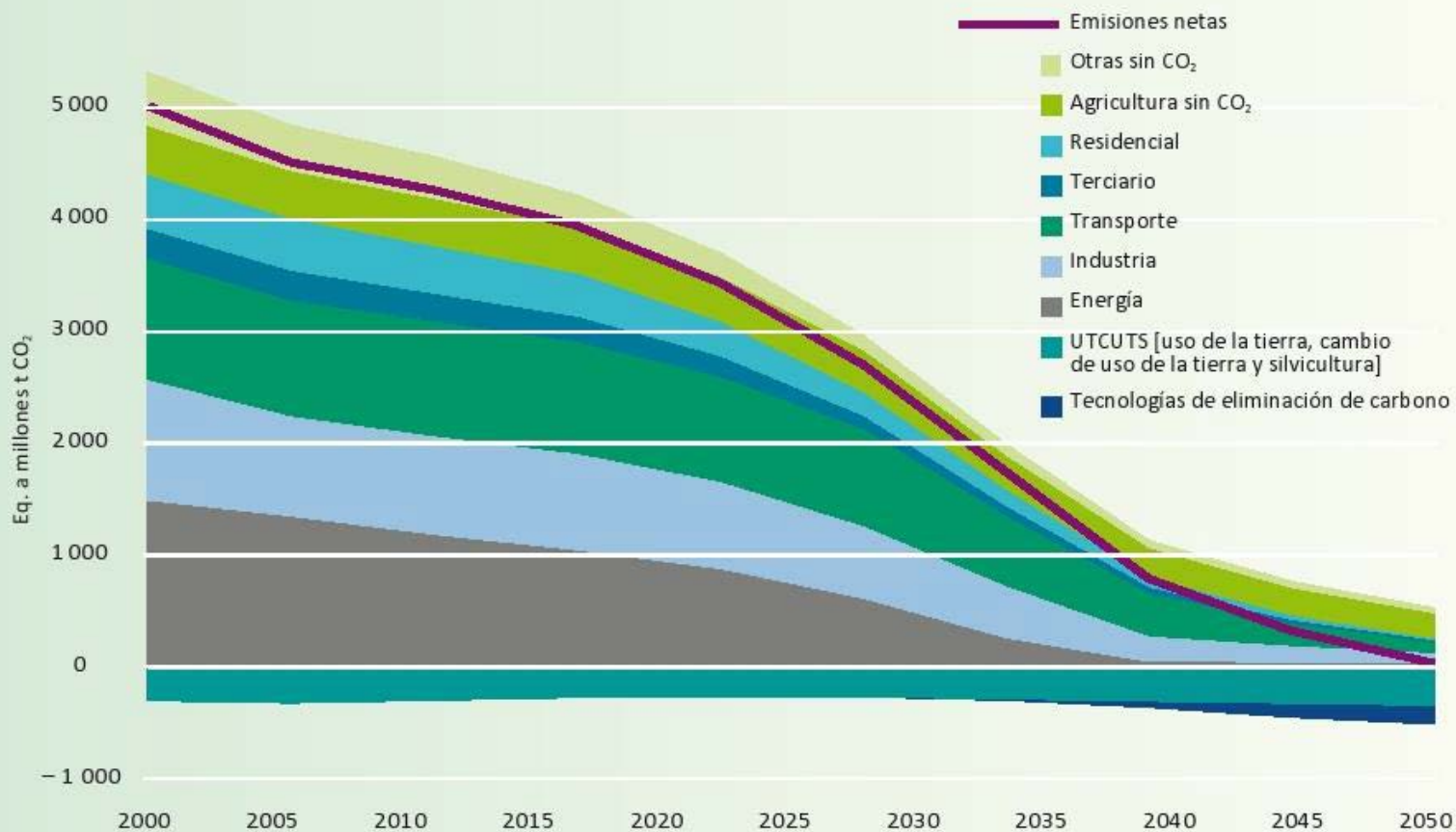
- Objetivos ambiciosos
- Mejorar el mercado de derechos de emisión
- Fomento de energías renovables y eficiencia
- Adaptación
- Recapitulación: la eficacia de la política UE contra el cambio climático

a. Objetivos ambiciosos: su relación con el Acuerdo de Paris

- Progresiva **descarbonización** (en relación con datos de 1990) y **seguridad en el abastecimiento**
- **2030**
 - GEI: -55% (Ley europea del clima: Reglamento 2021/1119 30.06.2021)
 - Renovables: -27% (-32%: Directiva 2018/2001, 21.12.2018)
- **2040**
 - Sin fijar aún (Ley europea del clima)
- **2050**
 - GEI: “neutralidad climática” (Ley europea del clima)

PREVISIÓN DE LAS EMISIONES DE GEI EN LA UE

Trayectoria de emisiones de GEI en un escenario de 1,5 °C



b. Mejorar el mercado de derechos de emisión (1)

- UE + EFTA
- 12000 instalaciones: 45% emisiones en UE
- Liderazgo mundial: copias del modelo y vinculación
- Éxito: del objetivo del -8% al -19% de emisiones (1990-2012, UE-28)
- Mejoras para reducir la oferta de derechos
- Ahorro de 30000 millones € en compra de combustibles fósiles

b. Mejorar el mercado de derechos de emisión (2)

- La “fuga de carbono” y las posibilidades de incluir las importaciones en el mercado.
- El precio del CO₂: un argumento más que decisivo.
 - Precio 9.7.2021: 54,17 €/tm³ CO₂e
 - Precio medio 2020: 24,75 €
 - Precio medio 2019: 24,84 €
 - Precio medio 2018: 15,88 €

LOS EFECTOS DEL MERCADO: EMISIONES Y PIB: DESACOPLAMIENTO

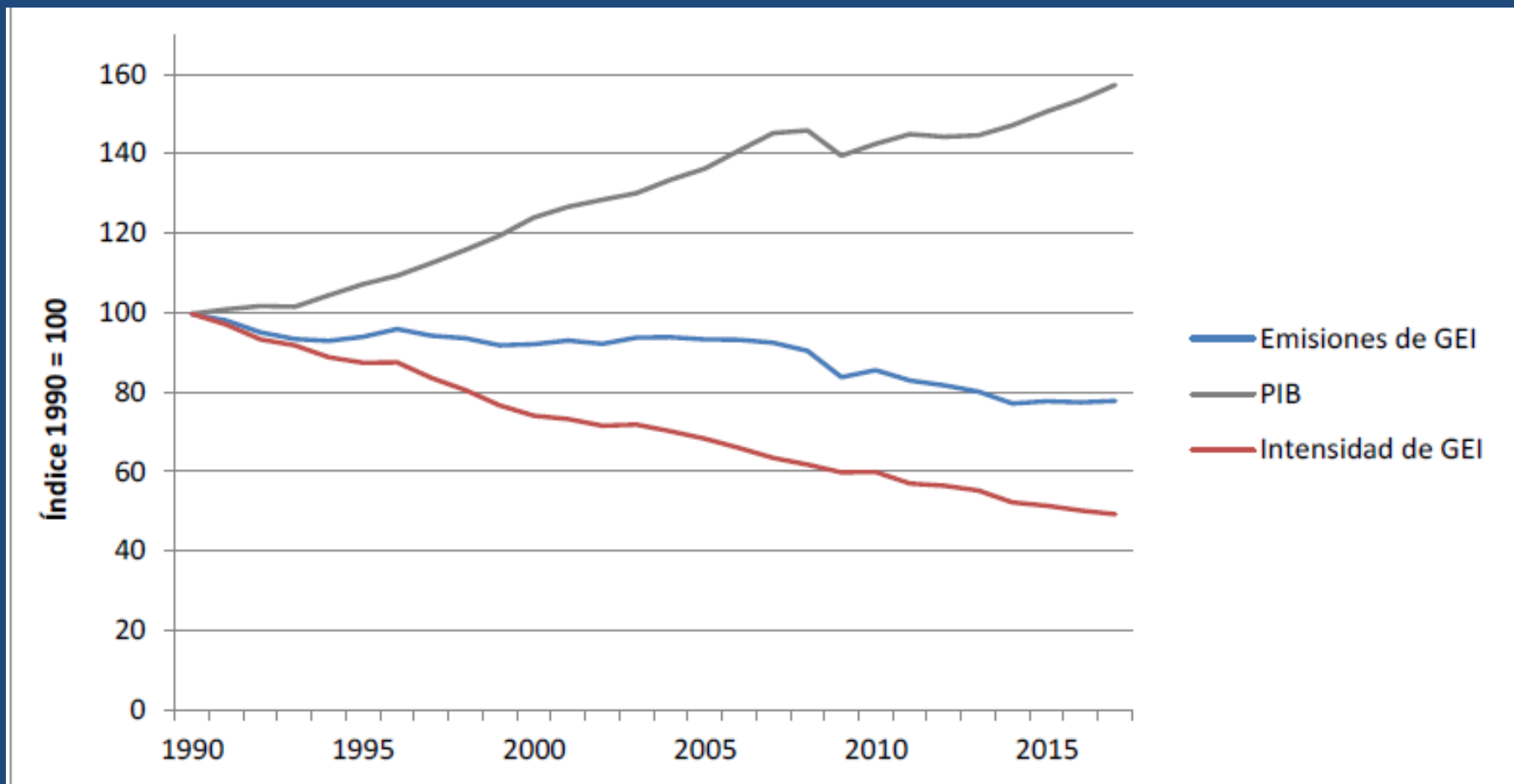


Gráfico 2: Emisiones de GEI, PIB real e intensidad de emisiones de GEI de la UE (1990 = 100)².

c. Fomento de renovables y eficiencia

- 20% sobre energía primaria en 2020
- 32% en 2030 (Directiva 2018/2001, 21.12.2018)
- Garantías de origen (etiquetas)
- Fomento del autoconsumo
- Medidas de apoyo nacionales (si fuese necesario)
 - Tarifas
 - Mercados de certificados verdes
 - Otras ayudas
- Eficiencia: 32,5% en 2030 (Directiva 2018/2001)
 - Servicios energéticos
 - Auditorías y certificados energéticos

2. La apuesta por la economía circular

- **Justificación:** los recursos naturales son limitados
- **Ventajas**
 - Creación de empleo y fomento de innovación
 - Productos mas duraderos
 - Protección de salud y medio ambiente
- **Fases**
 - Producción
 - Consumo
 - Gestión de residuos
 - Paso de residuo a producto

EL NUEVO PLAN DE ACCIÓN DE ECONOMÍA CIRCULAR

- Bruselas, 11.3.2020 COM(2020) 98 final
- MARCO PARA UNA POLÍTICA DE PRODUCTOS SOSTENIBLE
 - Diseño de productos sostenibles
 - Empoderamiento de los consumidores y los compradores públicos
 - Circularidad de los procesos de producción
- CADENAS DE VALOR CLAVE DE LOS PRODUCTOS
 - Electrónica y TIC
 - Baterías y vehículos
 - Envases y embalajes
 - Plásticos
 - Productos textiles
 - Construcción y edificios
 - Alimentos, agua y nutrientes
- MENOS RESIDUOS, MÁS VALOR
 - Una política de residuos más rigurosa en apoyo de la prevención de residuos y la circularidad
 - Refuerzo de la circularidad en un entorno sin sustancias tóxicas
 - Creación de un mercado de materias primas secundarias de la UE eficiente
 - Atención a las exportaciones de residuos de la UE

medidas de economía circular: algunos objetivos prioritarios

- -medidas para **reducir el despilfarro de alimentos**, una **indicación de fechas mejorada**
- -medidas sobre **diseño ecológico** tendentes a **promover la reparabilidad, durabilidad y reciclabilidad** de los productos, además de la eficiencia energética; **evitar la obsolescencia programada**
- -una **revisión del Reglamento sobre abonos**, para facilitar el reconocimiento de los abonos orgánicos y basados en residuos;
- -una **estrategia para el plástico**, que aborde los problemas de la reciclabilidad, la biodegradabilidad, reducir la presencia de sustancias peligrosas y los desechos marinos plásticos;
- -acciones sobre la **reutilización del agua**, con una propuesta legislativa relativa a la reutilización de las aguas residuales,

Muchas gracias

Instituto de Estudios Europeos
Valladolid, 14 de julio de 2021