

POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Iñigo Sanz Rubiales

Instituto de Estudios Europeos

12 de julio de 2018

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)
 - **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 Plan vigente hoy es el VII, para los años 2013-2020:**
“Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”.

INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE NORMAS AMBIENTALES

- Años 70
- Normas de control de emisiones y de vertidos
- Causa: distorsiones del mercado por la diversidad de normativas ambientales en los Estados miembros
- Norma utilizada: directivas
- Justificación normativa: cláusula escoba (art. 235 TCE)

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.

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/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 (**art. 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**
- nivel elevado de protección y **mejora** del medio ambiente

TFUE, art. 11

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

¿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

EL VII PROGRAMA DE ACCIÓN

- Marco de la política ambiental de la UE desde 2013 a 2020
- **Decisión n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 **«*Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta*»**

Objetivo prioritario n 1: proteger, conservar y mejorar el **capital natural** de la Unión

- **-Biodiversidad:**
 - Evitar la reducción de la biodiversidad en Europa
 - Potenciación de la red **Natura2000**
 - Protección de especies autóctonas
 - Control de especies alóctonas o exóticas, etc.
 - Prohibición de comercio de especies protegidas

Objetivo prioritario n 2: convertir a la Unión en una **economía hipocarbónica**, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva

- -liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático
- Compromisos unilaterales
- Medidas unilaterales
- Seguridad en el suministro energético
- Fomento de renovables: eólica, solar, biomasa
- Fomento de la eficiencia

Objetivo prioritario n 3: **proteger a los ciudadanos** de las presiones y riesgos medioambientales para la salud y el bienestar

- -calidad de los recursos naturales: aguas (vertidos), atmósfera (emisiones), etc.
- -control de la aplicación progresiva del Reglamento REACH (control químico):
 - **sistema de autorización y registro de las sustancias y mezclas químicas con carácter previo a su comercialización en Europa**
 - Sustancias fabricadas en la UE
 - Sustancias importadas por la UE

Objetivo prioritario n 4: maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la Unión **mejorando su aplicación**

- -evaluación de la aplicación de las Directivas ambientales
 - EIA : no es una mera obligación procedimental
 - Hábitats
 - [información interna sobre la regulación y ejecución, conflictos judiciales, requerimientos de la Comisión Europea]

Objetivo prioritario n 5: **mejorar la base de conocimientos e información** de la política de la Unión de medio ambiente

- -imposición de obligaciones de informar a los Estados miembros (estado de las aguas, situación de la atmósfera, aplicación de directivas, etc.)
- -obligaciones de informar de los particulares (residuos, EIA, etc.).

Objetivo prioritario n 6: asegurar **inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente** y abordar las externalidades medioambientales

- -compromisos de COP19, 20, 21
- -Fondos estructurales
- -Fondos LIFE (fragmentación hábitats del oso, expansión lince, quebrantahuesos, riego eficiente, protección especies vegetales, recuperación lagunas, etc.).
- -NER (captura y almacenamiento de carbono)
- Fondo de Modernización (para la eficiencia energética)

Objetivo prioritario n 7: intensificar la integración medioambiental y la **coherencia entre políticas**

- -Principio de integración u horizontalidad: evitar contradicciones entre políticas
- -Contratación verde
- -Economía circular
- -Mercado energético
- -Agricultura
- -Etc.

Objetivo prioritario n 8: aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión

- -Nuevo planteamiento: *Smart cities*
- -“Ciudad dispersa” vs. “ciudad concentrada”
 - régimen de transporte
 - eficiencia energética
 - Edificios
 - iluminación
 - Eficiencia en el uso de recursos naturales en la ciudad
 - Reutilización de agua
 - Generación de residuos

Objetivo prioritario n 9: reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a **nivel internacional**

- Diplomacia europea
- Kioto
 - UE vs. Rusia
 - UE vs. USA
 - China-USA vs. UE
- Acuerdo de París (COP 21)
 - Reglamentación
 - CDNN: *botton-up*/pero reducción cuantitativa para todos
 - Técnicas de cooperación en mercado (similares a MDL)

DOS ÁMBITOS ESENCIALES DE LA POLÍTICA EUROPEA AMBIENTAL EN 2018

- 1. Cambio climático y energías renovables
- 2. La apuesta por la economía circular

1. Cambio climático y energías renovables

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

a.Objetivos ambiciosos

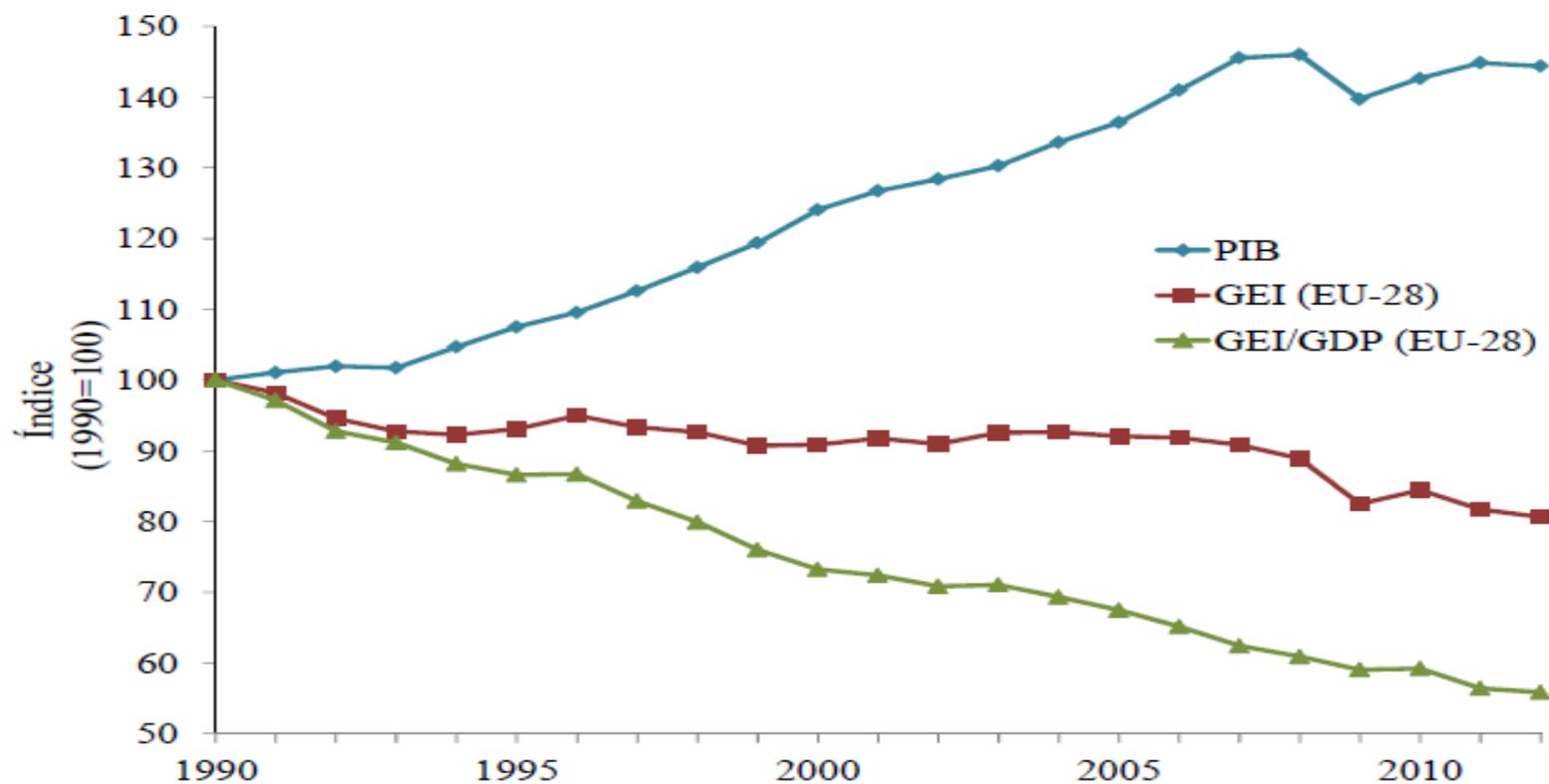
- Progresiva descarbonización y seguridad en el abastecimiento
- 2020
 - GEI: -20%
 - Renovables: 20%
- 2030
 - GEI: -40%
 - Renovables: -27% (-32%: Acuerdo Comis, PE, Cº 19.6.18)
- 2050
 - GEI: -80/95%

b. Mercado de derechos de emisión

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

LOS EFECTOS DEL MERCADO: EMISIONES Y PIB: DESACOPLAMIENTO

Gráfico 3: Evolución del PIB (en términos reales), de las emisiones de GEI y de la intensidad de las emisiones (es decir, la relación entre las emisiones de GEI y el PIB) – Índice (1990 = 100).



Fuente: AEMA, DG ECFIN (base de datos Ameco), Eurostat.

c. Fomento de renovables

- -20% en 2020
- -32% en 2030 (acuerdo Comis, Cº, PE 19.6.2018)
- Garantías de origen (etiquetas)
- Fomento del autoconsumo
- Medidas de cooperación internacional:
 - Transferencias estadísticas
 - Proyectos comunes
- Medidas de apoyo nacionales
 - Tarifas
 - Mercados de certificados verdes

e. La eficacia de la política UE contra el cambio climático: una comparación

2.2

Emisiones de CO₂ procedentes de la combustión de energía en el mundo

Emisiones de CO₂ procedentes de la combustión de energía¹ en el mundo

En Mt CO₂

	1990	2012	2013	Cuota 2013 (%)	Evolución (%) 2013/2012	Evolución (%) 2013/1990
América del Norte	5.481	5.989	6.108	19,2	+ 2,0	+ 11,4
de las cuales: Canadá	419	524	536	1,7	+ 2,4	+ 28,0
Estados Unidos	4.802	5.032	5.120	16,1	+ 1,7	+ 6,6
América Latina	583	1.179	1.210	3,8	+ 2,6	+ 107,6
de las cuales: Brasil	184	422	452	1,4	+ 7,2	+ 145,5
Europa y ex-URSS	7.841	6.244	6.126	19,3	- 1,9	- 21,9
de las cuales: UE-28	4.024	3.425	3.340	10,5	- 2,5	- 17,0
ex-UE-15	3.038	2.751	2.692	8,5	- 2,1	- 11,4
de las cuales: Alemania	940	745	760	2,4	+ 2,0	- 19,2
España	203	260	236	0,7	- 9,5	+16,3
Francia	346	312	316	1,0	+ 1,2	- 8,7
Italia	389	367	338	1,1	- 7,8	- 13,1
Reino Unido	548	462	449	1,4	- 2,8	- 18,1
13 nuevos Estados miembros	986	674	648	2,0	- 3,8	- 34,2
de las cuales: Rusia	2.163	1.551	1.543	4,9	- 0,5	- 28,7
África	529	1.054	1.075	3,4	+ 1,9	+ 103,2
Oriente Medio	568	1.689	1.716	5,4	+ 1,6	+ 202,0
Extremo Oriente	4.711	13.277	13.999	44,1	+ 5,4	+ 197,2
de las cuales: China	2.217	8.021	8.585	27,0	+ 7,0	+ 287,3
Corea del Sur	232	575	572	1,8	- 0,5	+ 147,0
India	534	1.780	1.869	5,9	+ 5,0	+ 249,9
Japón	1.049	1.217	1.235	3,9	+ 1,5	+ 17,7
Oceanía	281	418	419	1,3	+ 0,3	+ 49,1
Países del anexo I	13.721	12.872	12.874	40,5	+ 0,0	- 6,2
Países excl. del anexo I	6.272	16.979	17.778	56,0	+ 4,7	+ 183,5
Bodegas internacionales marítimas y aéreas²	630	1.096	1.103	3,5	+ 0,7	+ 75,1
Mundo	20.623	30.947	31.755	100,0	+ 2,6	+ 54,0

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

medidas de economía circular.

Eficacia

- -medidas para **reducir el despilfarro de alimentos**, una **indicación de fechas mejorada**
- -medidas sobre **diseño ecológico** para 2015-2017 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, 12 de julio de 2018