

# LA DIRECTIVA DE CALIDAD DEL AIRE Y UNA ATMÓSFERA MÁS LIMPIA EN EUROPA

Texto: **Pilar García Doñoro**

Consejera de Medio Ambiente en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea

La atmósfera es un bien común indispensable para la vida y todas las personas tienen derecho a su disfrute y la obligación de su conservación, como resalta la Ley española 34/2007 de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. Sigue diciendo el Preámbulo de la Ley que por su condición de recurso vital y por los daños que de su contaminación pueden derivarse para la salud humana y el medio ambiente, la calidad del aire y la protección de la atmósfera ha sido desde hace varias décadas, una prioridad ambiental. El aire, el agua y el suelo son tres pilares básicos del medio ambiente.

La progresiva industrialización y urbanización de grandes áreas del territorio de los países avanzados, ha provocado importantes impactos negativos en la calidad del aire de esas zonas. La gravedad de la situación hizo necesario articular un conjunto de instrumentos legales, a nivel nacional, regional e internacional, con el fin de compatibilizar el crecimiento económico y la preservación del recurso natural aire.

En el artículo 174 del Tratado de la Unión, política de medio ambiente, figura, entre sus objetivos en lugar destacado, la protección de la salud de las personas. Desde la década de los setenta del siglo pasado, la Comunidad Europea ha venido desarrollando una importante normativa, un conjunto de políticas y medidas y una serie de tratados regionales y multilaterales para la protección atmosférica, tales como reducir la conta-

minación transfronteriza, proteger la capa de ozono y luchar contra el cambio climático.

En esos mismos años, España aprobó una importante norma, la Ley 38/1972 que ha venido funcionando durante más de treinta años y ha contribuido a establecer un marco básico para un amplio desarrollo reglamentario para hacer frente a la problemática de la contaminación del aire.

## ANTECEDENTES DE LA NUEVA DIRECTIVA EUROPEA

Las directrices y programas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), están encaminadas a la protección de la salud humana y el medio ambiente en general, para lo que es importante combatir las emisiones de contaminantes en la fuente y aplicar medidas más eficaces a nivel local, nacional y comunitario.

El "Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente" del año 2002 establece la necesidad de reducir los niveles de contaminación que limiten al mínimo los efectos perjudiciales para la salud humana y mejorar el control y la evaluación de la calidad del aire ambiente.

En los últimos diez años se aprobaron distintas regulaciones generales y otras sobre contaminantes específicos, que conforman un paquete que se conoce como "las cinco Directivas-hijas" aunque, en realidad, son cuatro Directivas y una Decisión:



La atmósfera es un bien común indispensable para la vida y todas las personas tienen derecho a su disfrute y la obligación de su conservación. Foto: Vicente González.

- ✦ Directiva 1996/62/CE sobre Evaluación y Gestión de la calidad del aire ambiente.
- ✦ Directiva 1999/30/CE relativa a Valores Límite de Dióxido de Azufre, Dióxido de Nitrógeno y Óxidos de Nitrógeno, Partículas y Plomo, en el aire ambiente.
- ✦ Directiva 2000/69/CE sobre Valores Límite para el Benceno y el Monóxido de Carbono en el aire ambiente.
- ✦ Directiva 2002/3/CR relativa al Ozono en el aire ambiente.
- ✦ Decisión 97/101/CE por la que se establece un intercambio recíproco de información y datos de las redes y estaciones aisladas de medición de la contaminación atmosférica de los Estados miembros.

## RAZONES PARA UNA NUEVA DIRECTIVA

Las cinco Directivas hijas que estaban en vigor hasta ahora, precisaban de revisión para incorporar los últimos avances científicos y la

experiencia de los EEMM. Debido a motivos de simplificación y eficacia administrativa se planteo la conveniencia de consolidarlas en una única Directiva y si se demostrara necesario, con unas medidas de ejecución.

Esta normativa tiene como fin "evitar, prevenir o reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos nocivos, así como definir objetivos adecuados para la calidad del aire, fijando medidas encaminadas a luchar contra las fuentes de contaminación a nivel local, nacional y comunitario.

La introducción de disposiciones sobre las Partículas Finas (PM<sub>2,5</sub>) con el fin de tener en cuenta los nuevos conocimientos científicos y las recomendaciones de los organismos internacionales, son una gran novedad.

También contempla la posibilidad de introducir derogaciones temporales a los Valores Límites pero solamente bajo estrictas condiciones y con el requerimiento de que los EEMM establezcan Planes de Calidad del Aire y medidas para un cumplimiento efectivo.

## ASPECTOS DESTACABLES DE LA NUEVA NORMATIVA

La evaluación de la calidad del aire se efectuara con un enfoque común, basado en criterios comunes de evaluación, teniendo en cuenta el tamaño de las poblaciones y los ecosistemas expuestos a la contaminación atmosférica ; el territorio de los distintos Estados miembros se clasificara por zonas o aglomeraciones que reflejen la densidad de la población.

Para que la información sea comparable y representativa en todo el territorio de la Unión Europea, es importante utilizar técnicas de medición normalizadas y criterios comunes sobre el número y ubicación de las estaciones de medición.

Los riesgos de la contaminación atmosférica para la vegetación y ecosistemas naturales son importantes y, por lo tanto, deben evaluarse así como el cumplimiento de los niveles críticos deben centrarse en los lugares alejados de las zonas edificadas. Con el fin de

comprender mejor las repercusiones de las Partículas Finas, es preciso realizar mediciones detalladas de las mismas, en las llamadas estaciones de fondo rurales.

La gran novedad de esta Directiva es la regulación de las Partículas Finas (PM<sub>2,5</sub>) por su grave repercusión sobre la salud humana. Se trata de unas partículas diminutas, con un diámetro aerodinámico de 2,5µm, que causan serios problemas respiratorios si se produce una inhalación continuada y agravada en los casos de la población más vulnerable, niños, ancianos y enfermos crónicos de asma. Todavía faltan mayores conocimientos científicos sobre su comportamiento y los umbrales a partir de los cuales estas partículas resulten inofensivas para la población. Por la gravedad de este contaminante debe tenderse a una reducción general de las concentraciones del mismo en el medio urbano, con el fin de evitar esos riesgos elevados y garantizar una mayor

calidad del aire y calidad de vida de la población residente en las ciudades. Para asegurar un nivel adecuado de protección de la salud, se ha establecido, un Valor Objetivo de 25 µg/m<sup>3</sup>, a alcanzar el 1 de enero del 2010, seguido - para una primera etapa - de un Valor Límite de 25 µg/m<sup>3</sup> para el 1 de enero del 2015 y - para una segunda etapa - de un Valor Límite indicativo 20 µg/m<sup>3</sup> para el 1 de enero del 2020. Además se ha establecido una revisión de estas disposiciones en el año 2013, para tener en cuenta las últimas informaciones científicas de la OMS, a situación y el potencial de reducción de los valores límite de PM<sub>2,5</sub> de los Estados miembros y los progresos realizados en la aplicación de las medidas comunitarias (incluidas en la Declaración de la Comisión) coadyuvantes en la reducción de contaminación al aire. La Comisión tendrá en cuenta la factibilidad de adoptar un Valor Límite más ambicioso para estas partículas, es decir, pasar en la

segunda etapa de ser un valor límite indicativo a ser un valor obligatorio ; según ese análisis o bien se confirmaran esos valores o se alterara su valor al alza o incluso a la baja. Además existen márgenes de tolerancia durante todo el periodo, con el fin de permitir una cierta flexibilidad en la aproximación a los objetivos.

En cuanto a los objetivos a largo plazo y los valores objetivos contra los efectos nocivos para la población, la vegetación y los ecosistemas de la exposición al ozono, se mantiene lo establecido en la Directiva anterior, la 2002/3/CE. También se mantienen los umbrales de alerta y umbrales de información a la población en general y a los sectores más vulnerables a una exposición breve pero intensa, así como las medidas a corto plazo, si se supera el "umbral de alerta". Como contaminante que se forma en la atmósfera, a partir de la emisión de contaminantes primarios, el ozono que tiene carácter transfronterizo, habrá de



*La Comisión propondrá próximamente una Legislación sobre emisiones industriales, incluyendo las instalaciones de agricultura intensiva y medidas para las fuentes de combustión de pequeña escala industrial.  
Foto Luis Merino.*



*Se están realizando trabajos preparatorios para investigar la viabilidad de la mejora del eco-diseño y la reducción de las emisiones de las calderas domésticas y de los calentadores de agua. Foto: Roberto Anguita.*

que cumplir tanto lo establecido en la directiva 2001/81/CE sobre “Techos Nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos”, como en esta nueva directiva (objetivos a largo plazo, mediciones fijas obligatorias, posibles técnicas de modelización y/o mediciones indicativas así como técnicas de evaluación suplementarias).

Otra cuestión a destacar, desde el prisma geográfico y meteorológico de España, es el tratamiento de las contribuciones de fuentes naturales en esta directiva. Cuando puedan determinarse con certeza suficiente y cuando las superaciones sean debidas en todo en parte a esas contribuciones naturales (arena del desierto) se podrán sustraer esas cuantías, al evaluar el cumplimiento de los Valores Límite. Un tratamiento semejante se ha introducido para el vertido invernal de arena o de sal en las carreteras, situación más frecuente en los países fríos del Norte de Europa.

Cuando los objetivos para la calidad de aire no se cumplan, los Estados miembros deberán adoptar medias para respetar los Valores Límite y para lograr los Valores Objetivo a largo plazo.

Algunas formulas de flexibilidad se han introducido como la ampliación de los plazos o las exenciones temporales en la obligación de aplicar determinados Valores Límite cuando persistan graves problemas de cumplimiento

en determinadas zonas y aglomeraciones de población específicas. En todo caso, deberá acometerse un plan detallado para intentar lograr el cumplimiento de los valores establecidos, en el nuevo plazo acordado y ese plan será evaluado por la Comisión.

Cuando las Concentraciones de contaminantes en el aire rebasen los Valores Objetivo o los Valores Límite de calidad del aire, más los márgenes de tolerancia temporales, deberán

establecerse Planes de Calidad del aire para las correspondientes zonas y aglomeraciones. Para asegurar la coherencia entre las distintas normativas, estos Planes deberán integrarse – cuando sea posible – en los Planes y Programas elaborados en cumplimiento de la Directiva 2001/80/CE sobre “Limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes Instalaciones de Combustión”, de la Directiva 1001/81/CE de Techos Nacionales y de la Directiva 2002/49/CE de gestión del ruido ambiental.

Otro requisito es la elaboración de Planes de Acción que indiquen las medidas a adoptar a corto plazo, cuando exista riesgo de superación de uno o varios “Umbrales de alerta”. En el caso del ozono, se deberán asimismo tener en cuenta las disposiciones de la Decisión 2004/279/CE relativa a las directrices de aplicación de la Directiva del ozono del año 2002.

La naturaleza transfronteriza de determinados contaminantes, como el ozono y las Partículas Finas, requiere de una coordinación eficaz entre los Estados miembros vecinos, para la elaboración de Planes de Calidad del Aire y Planes de Acción a corto y para los mecanismos de información al público. También se establecen procedimientos posibles de cooperación con terceros países y mas especialmente con los nuevos países



*Desde la publicación de la Estrategia Temática sobre la Contaminación del Aire se han realizado ya algunos progresos como la adopción de la legislación sobre limitación de las emisiones de los vehículos ligeros. Foto: Luis Merino.*

candidatos a la adhesión.

Muy especialmente se contempla la divulgación de la información sobre la calidad del aire y que se asegure una información actualizada al público sobre las concentraciones en el aire de todos los contaminantes regulados.

Para asegurar una adecuada implantación de esta normativa se establece que los Estados miembros deberán fijar el régimen de sanciones en caso de infracción y asegurarse de su ejecución. Como todo régimen de sanciones que se precie, éstas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

Algunas disposiciones de las cinco directivas-hijas que quedaran derogadas, deberán permanecer en vigor para garantizar el correcto mantenimiento de los Valores Límite del Dióxido de Nitrógeno (hasta su sustitución el 1 enero de 2010) y el mantenimiento de sistemas de información de datos hasta que se adopten nuevas medidas de aplicación.

Además, la obligación de incorporar esta Directiva al Derecho interno, se limitará a aquellas disposiciones que suponen un cambio sustancial con respecto a las Directivas anteriores.

Puesto que esta Directiva ha tenido un proceso de negociación dilatado, se ha introducido una Cláusula especial, en el artículo que trata de la Incorporación al Derecho interno (art. 33), que requiere que los EEMM garanticen que se pondrá en marcha, con antelación suficiente (1 de enero de 2008 o, a más tardar, para el 1 de enero de 2009), el número necesario de estaciones de medición de fondo urbano de exposición a las PM<sub>2,5</sub> para calcular el "Indicador de la Exposición Medio (IEM)", con vistas a garantizar que se respeten las exigencias de evaluación del Objetivo nacional de Reducción de la Exposición y el cálculo del citado IEM.

## **DECLARACIÓN DE LA COMISIÓN ANEJA A LA ADOPCIÓN DE LA DIRECTIVA POR CO-DECISIÓN DEL CONSEJO Y DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Algunos Estados miembros – principalmente Países Bajos – y el Parlamento Europeo, durante el proceso de co-decisión, exigieron que la Comisión se comprometiese

a presentar, a corto plazo, normativa comunitaria adicional, absolutamente necesaria para que los Estados miembros puedan situarse en los valores objetivo y límite aprobados. De no contar pronto con una normativa comunitaria sobre actividades muy contaminantes, será muy difícil poder alcanzar estas metas tan ambiciosas de reducción de PM<sub>2,5</sub>.

La Comisión presentó una Declaración unilateral señalando que toma buena nota de la importancia atribuida tanto por el Parlamento Europeo como por los Estados miembros a las Medidas comunitarias para la reducción de las emisiones, en la fuente, de los contaminantes dañinos del aire. No obstante la Comisión se reserva – como siempre hace – el derecho de iniciativa, es decir, evaluar la necesidad de presentar sí o no las propuestas legislativas y reservándose el derecho de decidir "cuando".

Esta Declaración es importante por lo que implica de auto-obligación de elaboración de medidas necesarias y algunas con una previsión de calendario, el año actual 2008.

La Comisión señala que desde la publicación de la Estrategia Temática sobre la Contaminación del Aire se han realizado ya algunos progresos como son los siguientes:

- ✎ Legislación sobre limitación de las emisiones de los vehículos ligeros (ya adoptada).
- ✎ Legislación sobre emisiones industriales, incluyendo las instalaciones de agricultura intensiva y medidas para las fuentes de combustión de pequeña escala industrial (propuesta próxima de la Comisión).
- ✎ Legislación para limitar las emisiones de los motores instalados en los vehículos pesados (próxima propuesta de la Comisión).
- ✎ En el año 2008 la Comisión prevé presentar las siguientes nuevas propuestas:
  - Reducción adicional de los Techos Nacionales de Emisión de los Estados miembros.
  - Reducción de emisiones asociadas con la recarga de vehículos de gasolina en las estaciones de servicio.
  - Tratar el contenido de azufre

de los carburantes, incluidos los combustibles marinos

- ✎ Trabajos preparatorios para investigar la factibilidad de:
  - Mejorar el eco-diseño y reducir las emisiones de las calderas domésticos y de los calentadores de agua.
  - Reducir el contenido de disolvente en las pinturas, barnices y aceites lubricantes de los vehículos.
  - Reducir las emisiones de maquinaria móvil "no de carretera" y maximizar el beneficio de los combustibles de bajo azufre "no de carretera" (ya propuesta por la Comisión en la Directiva de Calidad de los Combustibles, actualmente en debate).
  - Propiciar reducciones sustanciales de emisiones de barcos en el seno de la Organización Marítima Internacional y en caso de no prosperar en ese ámbito, presentación de propuestas de Medidas Comunitarias.

Conviene informar sobre el plazo posible de publicación en el Diario Oficial de las Comunidad Europea que será previsiblemente en el próximo mes de mayo ya que están pendientes todavía alguna formalidades del servicio jurista-lingüista. Finalmente sólo cabe desear que esta avanzada Directiva comunitaria sea asumida por todas las Administraciones Públicas de España. Tanto el Ministerio de Medio Ambiente en el desarrollo normativo de la reciente Ley como las Comunidades Autónomas en sus planes de actuación, deberán tener muy presente el contenido de esa Directiva y los plazos limitados para alcanzar los fines perseguidos. Esperemos que todo ello redunde en un nivel elevado de protección de las personas y el medio ambiente frente a la contaminación atmosférica, compatible con un desarrollo sostenible. El fin supremo será alcanzar una mejor calidad de vida para la población española, sobre todo la que habita o trabaja en grandes ciudades y en polos o corredores de desarrollo industrial y calidad para el medio ambiente que es nuestro hábitat máspreciado. 