

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS
INTERNACIONALES Y
COMPARADAS

Unión Europea: un planeta limpio, economía circular y utilización de reglamentos

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

SUMARIO: 1. VALORACIÓN GENERAL. 2. UN PLANETA LIMPIO PARA TODOS, FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN Y GOBERNANZA AMBIENTAL. 3. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA. 4. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES. 5. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 6. SUSTANCIAS QUÍMICAS, AGUAS SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL, PETRÓLEO MAR ADENTRO, INFORMACIÓN AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES. 7. SEGURIDAD NUCLEAR. 8. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.

RESUMEN: El año 2018 se caracteriza, una vez más, por los avances de la Unión Europea en la política de acción por el clima, con propuestas de interés de carácter general y normas, resaltando que, además de Directivas, la Unión ya utiliza Reglamentos; confirmando su liderazgo en este ámbito. Además, se ha continuado con la política de economía circular y residuos, incluyendo nuevas Directivas; con informes y propuestas en materia de capital natural y recursos naturales, sustancias químicas, operaciones mar adentro, información medioambiental y seguridad nuclear.

ABSTRACT: The year 2018 is characterized, once again, by the advances of the European Union in climate action policy, with proposals of general interest and standards, highlighting that, in addition to Directives, the Union already uses Regulations; confirming its leadership in this area. In

addition, the circular economy and waste policy has continued, including new Directives; with reports and proposals on natural capital and natural resources, chemical substances, offshore operations, environmental information and nuclear safety.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea. Política ambiental. Política de acción por el clima. Derecho.

KEYWORDS: European Union. Environmental policy. Climate action policy. Law.

1. VALORACIÓN GENERAL

La Unión Europea ha continuado en 2018 dedicando una gran parte de sus actividades a la acción por el clima, con medidas de política medioambiental y energética, confirmando un año más su liderazgo en este ámbito, tanto por las ambiciosas propuestas de carácter general (que se confirman en la Comunicación de la Comisión “Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra”), como por el cumplimiento de sus objetivos sobre emisiones (según revela el Informe de la Comisión “La UE y el Acuerdo de París sobre cambio climático: balance del progreso logrado en la COP de Katowice”) y algunas normas aprobadas (como las nuevas Directivas en materia de emisiones, eficiencia energética y energías renovables, que establecen los objetivos para 2030 y otras acciones). No obstante, es muy destacable que la Unión Europea haya utilizado dos Reglamentos en este ámbito: el Reglamento sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de GEI por parte de los Estados Miembros entre 2021 y 2030, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y el Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

Seguidamente, en el marco de la política europea sobre residuos y economía circular, deben destacarse las nuevas Directivas en materia de residuos y la Comunicación sobre “Un marco de seguimiento para la economía circular”, que continua la política en esta materia, incluyendo propuestas sobre los plásticos.

Asimismo, la Unión ha adoptado informes, propuestas y normas en materia de recursos y capital natural, financiación del desarrollo sostenible,

operaciones de petróleo y gas mar adentro, sustancias químicas, información ambiental o seguridad nuclear, entre otras materias.

2. UN PLANETA LIMPIO PARA TODOS, FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE, CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN Y GOBERNANZA AMBIENTAL

La Unión Europea, como hemos resaltado en los OPAM anteriores, lleva años liderando la política y las medidas relacionadas con el cambio climático, en particular a través de sus acciones y normas relativas a la acción por el clima, medio ambiente y energía, así como a través de sus activas intervenciones en los foros internacionales; y así algunas de sus propuestas, a pesar de estar dirigidas, obviamente, a su ámbito interno, tienen objetivos más amplios, de nivel internacional mundial.

En esta línea, debe mencionarse Comunicación de la Comisión “Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra” [COM (2018) 773 final, Bruselas, 28.11.2018], cuyo objetivo es confirmar el compromiso de Europa de liderar la acción por el clima a escala mundial y presentar una visión que puede llevarnos a conseguir de aquí a 2050 las cero emisiones netas de gases de efecto invernadero por medio de una transición socialmente justa realizada de manera rentable, ya que “...*el cambio climático es un problema grave. Los cambios que se están produciendo en el clima de nuestro planeta están reconfigurando el mundo y amplificando los riesgos de inestabilidad en todas sus formas. En las dos últimas décadas hemos tenido dieciocho de los años más calurosos registrados. La tendencia es evidente*”.

Siendo este su objetivo a largo plazo, las propuestas que realiza tienen que ver con la política europea de acción por el clima y protección de la atmósfera, si bien pueden destacarse algunas referencias de incidencia mundial.

Sin perjuicio de que analicemos más a fondo esta Comunicación en el apartado sobre el cambio climático y la protección de la atmósfera, debe tenerse en cuenta que la UE es al mismo tiempo responsable de un 10 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero y líder mundial en la transición hacia una economía con cero emisiones netas de estos gases. Ya en 2009, la UE se fijó el objetivo de reducir las emisiones un 80-95 % para 2050, y en las últimas décadas, la UE ha conseguido con éxito que el crecimiento económico no vaya unido a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y así tras el nivel de emisiones de GEI alcanzado en

1979, la eficiencia energética, las políticas de sustitución de combustibles y la penetración de las energías renovables han reducido las emisiones de forma considerable: entre 1990 y 2016, el consumo de energía se redujo casi un 2 % y las emisiones de gases de GEI un 22 %, mientras que el PIB aumentó un 54 %.

Pero, para que los esfuerzos de la UE por liderar una transición hipocarbónica exitosa a escala mundial y combatir el cambio climático lleguen a buen fin se considera imprescindible, en última instancia, la cooperación internacional, que constituye uno de los elementos esenciales del Acuerdo de París. Por ello, se estima que la estrategia a largo plazo de la UE no puede llevarse a cabo de forma aislada, sino que debe promover la aceptación a escala mundial de las políticas y las acciones, a fin de invertir la actual trayectoria insostenible de emisiones y de gestionar una transición ordenada hacia un futuro mundial hipocarbónico, para lo que la UE debe seguir liderando con el ejemplo y fomentar la cooperación multilateral basada en normas, pues este sigue siendo el mejor medio para que afronte este reto de carácter intrínsecamente mundial, subrayando la importancia de poner en ejecución el Acuerdo de París, como veremos, y hacer de él un éxito a escala mundial.

Para intentar conseguir lo anterior, la Comunicación considera que es necesario anticipar y preparar los cambios geopolíticos y geoeconómicos inherentes a la transición hipocarbónica, tales como las dependencias nuevas y modificadas que se derivarán del alejamiento respecto de los combustibles fósiles, que alterará las relaciones económicas actuales, así como la gestión de los riesgos de seguridad relacionados con el clima, que se multiplicarán aún con los pronósticos de aumento de temperatura más optimistas. En este sentido, la UE utilizará su acción exterior, su política comercial y la cooperación internacional para apoyar la transformación mundial hacia vías hipocarbónicas de desarrollo sostenible, lo que exigirá esfuerzos continuados para que el cambio climático y el medio ambiente se integren en todas las políticas públicas, así como la existencia de un marco de inversiones fiable en los países socios.

Pero, para ello, se considera que la apertura de los mercados, un mundo globalizado y el multilateralismo son condiciones previas para que puedan producirse beneficios de la transición a una energía limpia a nivel mundial (y también en la UE), y se resalta que, con la transición a una energía limpia, están adquiriendo un carácter estratégico nuevos tipos de activos y recursos, tales como las materias primas esenciales necesarias para la energía renovable, la electromovilidad, los aparatos digitales y las patentes; además, pueden ser necesarias políticas proactivas o correctivas para garantizar unas condiciones de plena competencia y equitativas, de

acuerdo con las obligaciones internacionales (estimando imprescindible, del mismo modo que la UE está abierta a la inversión y el comercio respetuosos con el clima, defender su derecho a un acceso recíproco, justo y gestionado de forma transparente a los mercados, las infraestructuras y las materias primas esenciales de los países socios).

Y este marco se inicia mejorando la diplomacia energética y climática de la UE y haciendo que los objetivos y las consideraciones en materia de cambio climático estén más integrados en los diálogos políticos, en particular en los ámbitos de la migración, la seguridad y la cooperación al desarrollo, y en este sentido la política comercial ya está contribuyendo al desarrollo sostenible en terceros países (y también a nivel interno), considerando que el comercio justo y basado en normas puede contribuir a la aceptación a escala mundial de las tecnologías respetuosas del clima, facilitar la transición energética y ayudar a garantizar el suministro de las materias primas necesarias, incluidas las que se utilizan en las tecnologías hipocarbónicas.

En este contexto, aunque con un carácter más general, puede integrarse la participación de la UE en el proceso de redacción y, en su caso, de aprobación del Pacto Mundial por el Medio Ambiente, presentado en la Universidad de la Sorbona, en París, el 24 de junio de 2017, y remitido a las Naciones Unidas por el Presidente de la República Francesa; siendo creado un Grupo de expertos para su estudio y redacción, para después proceder a adopción formal (Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 10 de mayo de 2018, A/RES/72/277, 14 de mayo de 2018). Los objetivos del Pacto Mundial son: incluir en un Tratado jurídicamente vinculante los principios fundamentales del Derecho Medioambiental, ya contenidos en Declaraciones políticas universales, de modo que puedan ser invocados ante los Tribunales internos; otorgar carácter universal a las principales disposiciones de los convenios jurídicamente vinculantes que no lo tienen, y añadir nuevos principios en función de nuevos retos (como, p. ej., los principios de no regresión y resiliencia, así como la obligación de cuidar el medio ambiente). La UE apoya la redacción y aprobación del Pacto, para lo que la Comisión ha presentado una “Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones sobre el Pacto Mundial por el Medio Ambiente” [COM (2018) 138 final y Anexo, Bruselas, 19.3.2018], cuyo mandato a la Comisión es que el Pacto tenga un valor añadido significativo para el corpus de Derecho medioambiental internacional vigente y facilite su ejecución; que sus disposiciones sean coherentes con el Derecho de la Unión y con los acuerdos multilaterales de los que sea parte; que se permita a la Unión participar en sus deliberaciones, y que el Pacto incluya

disposiciones adecuadas que permitan a la UE ser parte en él y participar plenamente en su ejecución.

No obstante, estos objetivos de la UE, incluyendo los de carácter internacional, no podrían intentarse conseguirse si no es a través de rigurosas normas ambientales y especialmente por su estricto cumplimiento.

La UE dispone de una amplia legislación medioambiental muy consolidada, pero, tal como ha subrayado la Comisión en sus informes de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental, existen importantes obstáculos para su aplicación, vinculados a problemas ambientales persistentes, tales como la contaminación difusa del agua, la baja calidad del aire en las zonas urbanas, el tratamiento insatisfactorio de los residuos y el declive de especies y hábitats, estimando que los costes de la no aplicación de la normativa ambiental se elevan a 50.000 millones €/año, por lo que se considera que es posible obtener más beneficios mediante una mejor aplicación de la normativa, incluso sin aprobar nuevas normas.

La falta de garantía en el cumplimiento y la gobernanza eficaz en materia medioambiental provoca su falta de implementación, supone un factor de competencia desleal, trae consigo perjuicios económicos, como la pérdida de ingresos fiscales, y socava la confianza de los ciudadanos en la eficacia de la legislación europea.

Por ello, y siguiendo otros textos anteriores, la Comisión aprobó la Comunicación “Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental” [COM (2018) 10 final y SWD (2018)10, Bruselas, 18.1.2018], que constituye un plan de acción, para los años 2018-2019, para aumentar el cumplimiento de la legislación ambiental y mejorar la gobernanza en este ámbito, y estimando que el plan ayudará a establecer conjuntamente un enfoque de la UE más coherente para abordar los retos que presentan el cumplimiento de la legislación medioambiental y la gobernanza en este ámbito.

Los Estados Miembros, como es sabido, tienen el deber de cooperar de buena fe en la consecución de los objetivos de la UE, y deben por tanto establecer los mecanismos apropiados para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación de la Unión. En general y en materia ambiental, el incumplimiento de la legislación puede producirse por confusión, mala comprensión o falta de aceptación de las normas, falta de inversión, oportunismo o delincuencia, y sus impactos sobre el medio ambiente, la salud humana y la economía dependen de la naturaleza, la importancia y la persistencia de las infracciones. En la práctica, los

mecanismos de garantía del cumplimiento de la legislación ambiental exigen la intervención de los Estados Miembros en tres grandes categorías: la promoción del cumplimiento (a través de medios como la orientación, la contestación a las preguntas frecuentes y los servicios de asistencia), el control del cumplimiento (que identifica y caracteriza la conducta de los responsables, y detecta y evalúa las infracciones mediante inspecciones ambientales y otras comprobaciones), y el seguimiento y la imposición del cumplimiento se efectúan de conformidad con las normas de Derecho Administrativo, Penal y Civil con el fin de detener, disuadir, sancionar y exigir compensaciones por conductas no conformes y de fomentar el cumplimiento. Intervenciones que son llevadas a cabo por diferentes tipos de autoridades de los Estados Miembros (destacando los organismos con funciones de inspección y los de auditoría). La garantía del cumplimiento de la legislación medioambiental reduce el riesgo de que determinados responsables incumplan sus obligaciones con el consiguiente impacto negativo en el estado de las aguas, el aire, la biodiversidad y el medio ambiente en general, así como sobre la salud humana y la economía.

Los retos a los que se enfrentan los Estados Miembros, como responsables de la garantía del cumplimiento de la legislación ambiental son en particular: el alcance y la diversidad de las normativas ambientales de la UE en las actividades con impacto ambiental; el ámbito geográfico de aplicación de la normativa, que es la totalidad del territorio de los Estados miembros, tanto las zonas rurales como las urbanas; la existencia de problemas reconocidos de contaminación del agua y del aire, de eliminación de residuos y de degradación del medio natural; las expectativas de los ciudadanos; el número y la diversidad de personas físicas y jurídicas obligadas a cumplir las normas medioambientales; los múltiples tipos de problemas de cumplimiento que pueden presentarse; las dificultades de detección y solución de dichos problemas, y en particular de los delitos medioambientales, y los problemas derivados de la falta de capacidad de los órganos competentes para afrontar las situaciones de incumplimiento normativo, ya que con frecuencia se asignan responsabilidades a organismos pequeños con recursos económicos limitados, personal insuficiente o falta de conocimientos especializados.

En relación con la situación señalada y con el proceso de consultas y elaboración realizado, la Comisión propone nueve grupos de acciones en la materia (que se detallan en el doc. de los Servicios de la Comisión SWD (2018)¹⁰, que acompaña a la Comunicación): mejorar los conocimientos técnicos sobre la garantía de cumplimiento de la legislación medioambiental en toda la UE a través de revisiones inter pares, acciones coercitivas conjuntas y visitas de observación (a cumplir en 2019); identificar las competencias profesionales y las necesidades de formación

de los inspectores de medio ambiente y mejorar la cooperación con los profesionales y otros organismos (2018); facilitar la puesta en común de buenas prácticas y de material de referencia, promover oportunidades de financiación y explorar la creación de un portal de internet para la aplicación generalizada de la normativa ambiental (2019); elaborar una guía de buenas prácticas sobre las estrategias de lucha contra los delitos ambientales y otras infracciones, con un énfasis especial en los delitos relacionados con los residuos y las agresiones a las especies silvestres (2019); elaborar guías de buenas prácticas sobre garantía del cumplimiento de la legislación ambiental en las zonas rurales, principalmente en relación con el suelo y el agua (2019); elaborar directrices técnicas para las inspecciones de instalaciones de residuos de extracción (2018); elaborar documentación sobre buenas prácticas de tramitación de denuncias de delitos ambientales y de participación ciudadana a nivel de los Estados Miembros, incluidas las iniciativas científicas ciudadanas y la colaboración ellos para intercambiar buenas prácticas en relación con mecanismos nacionales eficaces de tramitación de las denuncias relativas a la legislación ambiental europea (2019); aumentar la capacidad y la utilización de inteligencia geoespacial para la garantía del cumplimiento y la promoción de proyectos de buenas prácticas (p. ej., con el uso de los datos de Copernicus) (2019), y evaluar los sistemas nacionales de garantía del cumplimiento de la legislación ambiental dentro del marco de evaluación más amplio de la gobernanza y presentar periódicamente reacciones a los Estados Miembros tal como exige el proceso de revisión de la aplicación de la política medioambiental (2019). La revisión del plan propuesto se prevé en 2019.

Además, resaltando el papel que los Tratados conceden a la Comisión en relación con el cumplimiento de la legislación europea, se propone una mayor cooperación a todos los niveles (Estados Miembros, instituciones de la Unión, profesionales, etc.), para lo que se prevé la creación de un foro de expertos sobre cumplimiento y gobernanza medioambiental (que efectivamente se lleva a cabo mediante la Decisión de la Comisión, de 18 de enero de 2018, por la que se crea un grupo de expertos en materia de cumplimiento y gobernanza medioambiental, DOUE C 19, 19.1.2018), así como se tendrán en cuenta las dimensiones externas y mundiales importantes de la legislación ambiental de la UE.

En esta misma línea, se publicó el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la Revisión de la aplicación de la política medioambiental, de 10 de octubre de 2017 (DOUE C 54, 13.2.2018), que apoya el proceso de revisión [previsto en la Comunicación de la Comisión COM (2016) 316 final], realizando diversas propuestas para mejorarlo.

Finalmente, la Comisión presentó la Comunicación sobre el “Plan de Acción: Financiar el crecimiento sostenible” [COM (2018) 97 final/2, Bruselas, 27.6.2018], teniendo en cuenta que la sostenibilidad ha ocupado durante mucho tiempo un lugar central en el proyecto de la Unión Europea y que los Tratados de la UE reconocen sus dimensiones social y ambiental (concretamente, los arts. 3-3º y 21-TUE), que la UE ha adoptado el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (según la Comunicación de la Comisión “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible: Acción europea en favor de la sostenibilidad”), y que se considera que la sostenibilidad y la transición hacia una economía hipocarbónica, más eficiente en el uso de los recursos y circular son fundamentales para garantizar la competitividad a largo plazo de la economía europea, la Unión considera que es necesario actuar urgentemente para adaptar las políticas públicas a esa nueva realidad y que el sistema financiero tiene un papel clave a desempeñar.

A finales de 2016, la Comisión nombró a un grupo de expertos de alto nivel sobre finanzas sostenibles, que en 2018 presentó su informe final, en el que ofrece una visión global sobre la forma de elaborar una estrategia de la UE para las finanzas sostenibles, y sostiene que las finanzas sostenibles se articulan en torno a dos imperativos urgentes: mejorar la contribución de las finanzas al crecimiento sostenible e inclusivo mediante la financiación de las necesidades de la sociedad a largo plazo, y reforzar la estabilidad financiera mediante la incorporación de los factores ambientales, sociales y de gobernanza a la toma de decisiones de inversión; proponiendo ocho recomendaciones clave, varias recomendaciones horizontales y acciones dirigidas a sectores específicos del sistema financiero.

El plan de acción se basa en las recomendaciones del grupo y establece los siguientes ejes de actuación para establecer una estrategia en materia de finanzas sostenibles: reorientar los flujos de capital hacia inversiones sostenibles a fin de alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo (previendo un sistema de clasificación unificado para las actividades sostenibles, normas y etiquetas aplicables a productos financieros sostenibles, fomentar la inversión en proyectos sostenibles, la sostenibilidad en el asesoramiento financiero y parámetros de referencia de sostenibilidad); gestionar los riesgos financieros derivados del cambio climático, el agotamiento de los recursos, la degradación del medio ambiente y los problemas sociales (incluyendo la sostenibilidad en los estudios de mercado y las calificaciones crediticias, obligaciones de sostenibilidad de los inversores institucionales y los gestores de activos, y requisitos prudenciales de los bancos y las compañías de seguros), y fomentar la transparencia y el largo plazo en las actividades financieras y

económicas (con referencias a la divulgación de información y contabilidad, al fomento de un gobierno corporativo sostenible y a reducir el excesivo corto plazo de los mercados de capitales).

No obstante, se afirma que la Unión Europea no puede llevar a cabo por sí sola este cambio duradero, resultando esencial un esfuerzo coordinado a nivel mundial, así como contar con otras partes interesadas, en particular los Estados Miembros, los supervisores, el sector privado y los principales países terceros, y a nivel europeo debe complementarse con medidas en otros ámbitos, como el medio ambiente (incluido el capital natural), la dimensión social, los recursos marinos y la agricultura.

3. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Durante el año 2018 la Unión Europea ha continuado su importante política en materia de medio ambiente y clima (quizás el ámbito más destacable de sus Política de Medio Ambiente y de Energía), con propuestas muy interesantes para el futuro y la aprobación de nuevas normas, destacando en este punto el novedoso uso del Reglamento en la materia.

Por su carácter general, debe resaltarse, en primer término, la Comunicación de la Comisión “Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra” [COM (2018) 773 final, Bruselas, 28.11.2018].

La Comisión resalta la urgencia de proteger el planeta, considerando que, para los europeos, el cambio climático es un problema grave, que los cambios que se están produciendo en el clima de nuestro planeta están reconfigurando el mundo y amplificando los riesgos de inestabilidad en todas sus formas, que la tendencia es evidente, por lo que se considera que es fundamental emprender una acción por el clima inmediata y decisiva.

Para ilustrar la situación, la Comisión se refiere al aumento de la temperatura en el círculo polar ártico (5° C más altas de lo normal en verano), a las sequías e inundaciones, así como a otros fenómenos extremos producidos (incendios forestales, riadas repentinas, tifones y huracanes, como las tormentas Ophelia y Leslie, que alcanzaron a Europa en 2017 y 2018). Además, se asume el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de octubre de 2018, que afirma que el calentamiento global antropogénico ya está 1 °C por encima

de los niveles preindustriales, y que está aumentando aproximadamente 0,2 °C por década.

En relación con los posibles efectos del cambio climático, la Comunicación asume también el informe de IPPC citado sobre sus repercusiones (destacando que el 4 % de la superficie terrestre sufrirá una transformación de un tipo de ecosistema a otro con un calentamiento global de 1 °C, y ese porcentaje aumentará al 13 % con un cambio de temperatura de 2 °C; la desaparición de los arrecifes de coral; la reducción irreversible de la capa de hielo en Groenlandia, provocando aumentos del nivel del mar de hasta 7 m.; pérdida de biodiversidad, etc.); llamando la atención sobre sus graves consecuencias para la productividad de la economía, las infraestructuras, la capacidad para producir alimentos, la salud pública, la biodiversidad e incluso la estabilidad política de Europa, sin olvidar los daños económicos directos provocados por tales fenómenos. De hecho, las previsiones se ven muy “negras”, afirmando que, si no se emprende una acción por el clima, será imposible garantizar el desarrollo sostenible de Europa y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, acordados a escala mundial.

Ante esta situación, la Comunicación expone a continuación la visión europea de una economía moderna, competitiva, próspera y climáticamente neutra para conseguir en 2050 las cero emisiones netas de GEI por medio de una transición socialmente justa realizada de manera rentable, confirmando además el compromiso de Europa de liderar la acción por el clima a escala mundial. No obstante, el texto no pretende iniciar nuevas políticas, ni la Comisión Europea tiene intención de revisar los objetivos para 2030, sino que su finalidad es indicar la dirección en que debe ir la política de la UE en materia de clima y energía y servir de marco a su contribución a largo plazo para lograr los objetivos de temperatura del Acuerdo de París, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Después de describir las decisiones más importantes en materia de reducción de emisiones y acción por el clima en los años anteriores (principalmente, desde la adopción de los objetivos de los tres 20% para 2020), lo que ha colocado a la UE en la vanguardia a la hora de abordar las causas profundas del cambio climático y de afianzar una respuesta mundial concertada en el marco del Acuerdo de París de 2015, el texto confirma los compromisos contraídos para aplicar lo más rápidamente el mismo, entre los que destaca la estrategia que se presenta y el novísimo Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, aprobado en diciembre, como veremos, así como el hecho de que la UE, que es la responsable del 10% de las emisiones mundiales de GEI, sea líder

mundial en la transición hacia una economía con cero emisiones netas de estos gases, y lo afianzará en un futuro próximo, aunque la situación actual es positiva (como lo demuestra el hecho de que, entre 1990 y 2016, el consumo de energía se redujo casi un 2 % y las emisiones de gases de efecto invernadero un 22 %, mientras que el PIB aumentó un 54 %).

Sobre la base de esta situación, la Comunicación estima que la UE está en el buen camino para lograr sus objetivos a conseguir en 2020 en materia de gases de efecto invernadero, energías renovables (cuya cuota en el consumo final de energía ha pasado de un 9% en 2005 a un 17% en la actualidad) y eficiencia energética, aunque avisa de que hay un cierto estancamiento en eficiencia energética y en reducción de GEI. Por otra parte, afirma que la transición a la energía limpia emprendida ha impulsado la modernización de la economía europea, ha dinamizado el crecimiento económico sostenible y ha traído grandes beneficios sociales y medioambientales para los ciudadanos europeos, y ello es debido a que “[I]a UE está avanzando con su estrategia de Unión de la Energía y ultimando un marco regulador moderno, avanzado y eficiente para alcanzar sus objetivos de reducción de los gases de efecto invernadero para 2030 y lograr la transición a una energía limpia, cumpliendo así el objetivo de la Comisión Juncker de dar prioridad a la eficiencia energética y hacer que la Unión sea un líder mundial en energías renovables”, y entendiendo que se trata de una inversión en la prosperidad y en la sostenibilidad de la economía europea, por lo que la Unión continua apostando por la combinación de las políticas de clima y energía, lo que favorecerá al cumplimiento del Acuerdo de París; aunque, estima, quizás no sea suficiente, en particular para mantener la temperatura a 1’5° C, por lo que, se mantiene, en 2050 deberían alcanzarse cero emisiones netas de CO₂ a nivel mundial y un balance neutro de los restantes GEI, con lo que mantener la situación actual no es una opción, especialmente porque conseguirlo es factible.

Los efectos económicos y sociales previstos del proceso de alcanzar una situación de cero emisiones de GEI en 2050 no dejan lugar a muchas dudas: un crecimiento del 2% en ese año (estimando que la economía europea se habrá duplicado), y la generación de “empleos verdes” se calcula en 4 millones de empleos (teniendo en cuenta que los objetivos del 2020 han generado ya entre el 1% y el 1’5% de mano de obra), muchos de ellos nuevos y otros tendrán que transformarse y adaptarse a las nuevas situaciones, y algunos desaparecerán. No obstante, pueden aumentarse las disparidades regionales y sociales, por lo que el proceso ha de estar bien gestionado, y atendiendo a los derechos sociales implicados, para realizar una transición justa.

Por tales razones, la Comisión presenta las vías para la transición a una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero y las prioridades estratégicas, partiendo de algunas cuestiones comunes aceptadas (tales como seguir otorgando un papel central a la energía; continuar ampliando las innovaciones tecnológicas en los sectores de la energía, la construcción, el transporte, la industria y la agricultura, y el proceso puede acelerarse con los grandes adelantos que se den en el ámbito de la digitalización, la información y las comunicaciones, la inteligencia artificial y la biotecnología; se precisa la expansión de nuevos sistemas y procesos, con la cooperación intersectorial, y también se requerirá cooperación a diversos niveles entre las regiones y entre los Estados Miembros), y las acciones estratégicas que se presentan se basan en soluciones ya existentes o, en algunos casos, emergentes, y son lo suficientemente amplias para ofrecer alternativas que convengan a los diseñadores de las políticas y a los ciudadanos de que es posible conseguir una economía de cero emisiones de GEI en 2050.

El punto de partida es una base común de referencia que refleja las políticas y objetivos energéticos y climáticos para 2030 acordados, así como el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y acción por el clima de 2018; incluyendo un régimen reformado para el comercio de derechos de emisión, los objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la legislación para mantener el sumidero terrestre y forestal de la UE, los objetivos acordados para 2030 en materia de eficiencia energética y energía renovable, y la legislación propuesta para mejorar la eficiencia de los coches y los camiones en cuanto al CO₂. Medidas con las que se prevé alcanzar una reducción de emisiones de GEI del 60% en 2050; lo cual se considera que no es suficiente, por lo que se prevén diversas hipótesis de actuación y acciones estratégicas.

Las acciones estratégicas son:

- a) Maximizar los beneficios de la eficiencia energética, en particular con edificios de cero emisiones, tanto en el sector residencial como en el de servicios. No obstante, teniendo en cuenta que el reto principal de esta acción deriva del hecho de que la mayor parte del parque de viviendas edificios de 2050 ya existe en la actualidad, con lo que su necesaria renovación (incluyendo, p. ej., nuevos combustibles para calefacción, aparatos de todo tipo más eficientes, nuevos materiales de construcción, etc.) para avanzar hacia el objetivo de emisiones cero deberá contarse con instrumentos financieros adecuados para superar las deficiencias del mercado, con suficiente mano de

obra dotada de las capacidades adecuadas y con unos costes asequibles para todos los ciudadanos.

- b) Maximizar el despliegue de las energías renovables y el uso de la electricidad para descarbonizar completamente el suministro energético de Europa, dado que la mayor parte del mismo se basa en combustibles fósiles. La transición a la energía limpia implica necesariamente que el suministro primario de energía ha de provenir de las energías renovables, lo que traería efectos positivos inmediatos (seguridad de suministro; sensible disminución de las importaciones de petróleo, que pasarían de un 55% a un 20% en 2050; apreciable reducción de gasto en importación de tales combustibles, que actualmente asciende a 266.000 millones de euros; fomento del empleo nacional, etc.). Ya se han realizado progresos fundamentales en la transformación de la producción de electricidad, siendo claro el liderazgo de la UE, previéndose que para 2050 más del 80 % de la electricidad provendrá de fuentes de energía renovable (localizadas, por cierto, cada vez más en el mar), que, junto con una proporción del 15 % de energía nuclear, serán la piedra angular de un sistema energético europeo sin carbono. Para conseguirlo, se propone aprovechar otras fuentes renovables, como la oceánica; conseguir mayor aceptación de las energías renovables en viviendas; aumentar la conversión de electricidad en otro producto, especialmente en hidrógeno, ya utilizado por la industria química en varios procesos industriales, aunque tales procesos consumen mucha energía, y, entre otras, conseguir una mayor interconectividad, un mejor almacenamiento de la energía y aumentar la digitalización en el sistema, sin olvidar los posibles riesgos de ciberseguridad.
- c) Adoptar una movilidad limpia, segura y conectada, ya que el transporte es el responsable de una cuarta parte de las emisiones GEI, exigiendo, entre otras medidas, vehículos suficientes de bajas o cero emisiones, baterías más eficientes y sostenibles (y para todos los medio de transporte y vehículos), trenes de potencia eléctricos de alta eficiencia, conectividad y conducción autónoma, uso de combustibles alternativos (como el hidrógeno y otros), sin olvidar el ferrocarril; nueva organización más eficiente del sistema de movilidad; mayor innovación en zonas urbanas, y nuevas infraestructuras de transporte (tratando de completar la red transeuropea de transporte).

- d) Una industria de la UE competitiva y la economía circular como facilitadores esenciales para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sobre la base de que la industria europea es una de las más eficientes a nivel mundial, si bien se considera que deben disminuirse significativamente las necesidades energéticas y las emisiones en muchos sectores, como el vidrio, el acero y los plásticos, aumentando asimismo su reciclado; aumentar el uso y el reciclado de nuevos materiales (como el cobalto, las tierras raras o el grafito); potenciar el redescubrimiento de materiales tradicionales (como la madera en la construcción); aumentar el uso de la digitalización (reduciendo la demanda de papel); modernizar o sustituir las instalaciones existentes, lo que, junto con la digitalización y la automatización, contribuirá a una nueva revolución industrial; aumentar la captura de CO₂ y convertirlo en otro producto; potenciar la investigación y las tecnologías más avanzadas.
- e) Desarrollar una infraestructura adecuada de redes inteligentes e interconexiones (en particular las de transportes y energía, p. ej., para el hidrógeno), como condición imprescindible para conseguir la reducción de emisiones.
- f) Aprovechar todas las ventajas de la bioeconomía y crear sumideros esenciales de carbono, con la finalidad de proporcionar alimentos, piensos y fibras suficientes, así como servir de apoyo al sector energético y a diversos sectores industriales y de la construcción, que son fundamentales para la economía y el modo de vida de Europa; resaltando la trascendencia de la biomasa sostenible en una economía cero emisiones (al proporcionar calor, transformarse en biocombustibles y biogás, sustituir a materiales intensivos en carbono o servir para producir productos nuevos y sostenibles, como los productos bioquímicos), la necesidad de reducir las emisiones derivadas de la producción agrícola (debiendo orientarla a una agricultura de precisión, mediante la digitalización y las tecnologías inteligentes), aumentar la participación de la bioeconomía circular y la forestación y restauración de tierras forestales degradadas, mantener los sumideros naturales de carbono, como los bosques, los suelos, las tierras agrícolas y los humedales costeros, y mejorar los recursos acuáticos y marinos, pero poniendo siempre cuidado en hacer el mejor uso posible de los escasos recursos terrestres y de los demás recursos naturales.

- g) Combatir el resto de emisiones de CO₂ con captura y almacenamiento de carbono (aunque actualmente su potencial no se considera tan importante, y tiene problemas de aceptación social), especialmente en industrias que consumen mucha energía y, en la fase de transición, para la producción de hidrógeno sin carbono, así como para compensar emisiones de GEI; si bien, se llama la atención sobre el hecho de que esta técnica, y la tecnología correspondiente, aún no ha alcanzado la fase de comercialización, por lo que su despliegue ha de acelerarse.

Teniendo en cuenta la importancia de la velocidad del despliegue inicial de las opciones y acciones anteriores, la Comunicación justifica la puesta a punto de una serie de políticas adecuadas y de un marco facilitador que estimule este cambio, que, basándose en la puesta en marcha de la Unión de la Energía, debería tener en cuenta todas las grandes tendencias que definen el futuro de la economía y la sociedad de la UE, como son el cambio climático y el medio ambiente, la digitalización, el envejecimiento y la eficiencia de los recursos.

En cuanto a la inversión y financiación, se considera necesario aumentar el porcentaje de inversión en el sistema energético y la infraestructura relacionada de actual 2% del PIB al 2'8% (lo que supone más de 520.000 millones de euros, y un esfuerzo financiero anual muy importante) para conseguir una economía cero emisiones GEI (aunque algunos costes podrán reducirse, como los derivados de la economía circular o los costes sanitarios, por las mejoras ambientales). Si bien el esfuerzo financiero será esencialmente del sector privado, la participación financiera de la UE debe ser importante (utilizando el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y el Fondo de Cohesión, así como una mayor integración de dimensión climática en el marco financiero plurianual, el Plan de Acción sobre Financiación Sostenible, etc.). Asimismo, la fiscalidad medioambiental, los sistemas de tarificación del carbono y las estructuras de subvención revisadas deben desempeñar un papel importante en el encauzamiento de esta transición.

Por otra parte, es necesario hacer en la UE un enorme esfuerzo de investigación e innovación coordinado, construido en torno a una agenda estratégica y coherente de investigación, innovación e inversión, para lograr que las soluciones hipocarbónicas o sin carbono sean económicamente viables y para generar soluciones nuevas que aún no están maduras o ni siquiera se conocen en el mercado; plasmándose tales medidas en el Programa de Investigación e Innovación (aumentando la financiación a programas climáticos), en instrumentos nuevos (como el Consejo Europeo de la Innovación, el Instituto Europeo de Innovación y

Tecnología, y el Fondo de Innovación) y en líneas de investigación neutras en carbono (electrificación, hidrógeno y pilas de combustible, almacenamiento de energía, economía circular, bioeconomía, etc.), incluyendo, si fuera necesaria, una estrategia europea de innovación y modernización industrial.

Para que las acciones y medidas tendentes a alcanzar una situación de emisiones cero puedan ponerse en marcha, la Comunicación también menciona la necesidad de tener en cuenta los aspectos internacionales, en particular el papel mundial de la UE en esta materia, así como la necesidad de contar con las autoridades locales y los ciudadanos.

Finalmente, en relación con las próximas etapas, la Comunicación prevé que los Estados Miembros presenten a la Comisión sus Planes de Clima y Energía antes de finalizar 2018, que se consideran esenciales para alcanzar los objetivos de 2030; la celebración (previa la intervención de las Instituciones) de un Consejo Europeo especial en esta materia en la ciudad de Sibiu (Rumanía) el 9 de mayo de 2019; la apertura de un debate por la Comisión sobre el proceso, y, en el ámbito internacional, la presentación de la Estrategia de la UE a principios de 2020 en el marco de la Convención del Cambio Climático y del Acuerdo de París.

La estrategia de actuación de la Comunicación anterior se basa en la adecuada política de emisiones de GEI y en el cumplimiento de las obligaciones de la Unión en materia de clima. Buen hacer, que viene de hace años, en materia de emisiones y cumplimiento de los compromisos internacionales que se confirman en el Informe de la Comisión “La UE y el Acuerdo de París sobre cambio climático: balance del progreso logrado en la COP de Katowice” [COM (2018) 716 final, Bruselas, 26.10.2018].

En efecto, la UE continúa por el buen camino para cumplir su objetivo de reducir las emisiones de GEI un 20 % hasta 2020 con respecto a los niveles de 1990, pues con datos de 2017 las emisiones se han reducido un 22 %, creciendo en un 0’6% en relación con las de 2016, principalmente debido al aumento de las mismas en los sectores del transporte y la industria. Sin embargo, la actividad económica continuó desvinculándose de las emisiones de GEI, ya que el crecimiento de las emisiones fue notablemente inferior al crecimiento económico (así, entre 1990 y 2017, el PIB de la UE creció un 58 %, mientras que las emisiones totales de GEI se redujeron un 22 %).

Las emisiones sometidas al régimen europeo de comercio, que comprende aproximadamente 11.000 instalaciones, en 2017 aumentaron muy poco, sólo un 0’18%, lo que se explica por el aumento de un 2’4% del

PIB, debido principalmente al aumento en la industria. Por su parte, las emisiones de los sectores no incluidos en ese régimen, como el transporte, los edificios, la agricultura (las emisiones distintas del CO₂) y los residuos, las cuales están sujetas a la legislación de “reparto del esfuerzo” (Decisión nº 406/2009/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, DOUE L 140, 5.6.2009; fijándose las emisiones correspondientes a 2016 mediante Decisión de Ejecución (UE) 2018/1855, de la Comisión, de 27 de noviembre de 2018, DOUE L 302, 28.11.2018), que establece los objetivos nacionales de emisión entre 2013 y 2020, disminuyeron un 11 % en 2017 respecto a 2005, previendo que en 2020 se superará el límite previsto (un 16% frente al 10% fijado), así como en 2030 (un 21% frente al 30% fijado).

En cuanto al cumplimiento, la Comisión espera que todos la mayoría de los Estados Miembros cumpla los objetivos de reparto para 2020, aunque algunos pueden alcanzar pequeños incumplimientos (p. ej., Irlanda, Chipre o Malta); siendo más los EM (entre ellos, España, Alemania, Austria o Polonia) que pueden incumplir los objetivos para 2030, con las políticas actuales, por lo que el texto prevé la necesidad de más medidas.

Finalmente, en el ámbito internacional, de acuerdo con el [“Informe sobre la disparidad en las emisiones 2017” del PNUMA](#), los países del G20 (que generan alrededor de tres cuartas partes de las emisiones globales de GEI) están en conjunto en vías de cumplir el nivel intermedio de estos compromisos, y la UE está en vías de cumplir su compromiso sin compensaciones internacionales.

Con este marco de situación y las previsiones de futuro fijadas, el marco normativo europeo en la materia aprobado en 2018 presenta alguna novedad de interés, como es el uso del Reglamento, basado, precisamente, en las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en materia de medio ambiente y energía.

En efecto, se ha aprobado el importante Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (DOUE L 328, 21.12.2018), que establece las bases legislativas necesarias para una gobernanza fiable, inclusiva, eficiente en costes, transparente y predecible de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima que asegure el logro de los objetivos generales y específicos de la Unión de la Energía para 2030 y a largo plazo, de acuerdo con el Acuerdo de París de 2015, y se adopta de acuerdo con los arts. 192-1º y 194-2º-TFUE, es decir en el marco de las políticas de medio ambiente y de energía.

El Reglamento (art. 1) establece un mecanismo de gobernanza con objeto de:

- a) aplicar estrategias y medidas para cumplir los objetivos generales y específicos de la Unión de la Energía y los compromisos de la Unión a largo plazo en materia de emisiones de GEI, en consonancia con el Acuerdo de París, y, en particular, en lo que respecta al primer período de 2021 a 2030, los objetivos específicos de la Unión para 2030 en materia de energía y clima;
- b) estimular la cooperación entre los Estados Miembros, también, en su caso, a nivel regional, con el fin de alcanzar los objetivos generales y específicos de la Unión de la Energía;
- c) garantizar la oportunidad, exhaustividad, exactitud, coherencia, comparabilidad y transparencia de la información presentada por la Unión y sus Estados miembros a los órganos internacionales en la materia, y
- d) contribuir a una mayor seguridad jurídica, en general y para los inversores, y ayudar a aprovechar plenamente las oportunidades de desarrollo económico, estímulo de la inversión, creación de empleo y cohesión social.

El eje más importante del Reglamento, y de la gobernanza en la materia de energía y clima, son los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (arts. 3 a 15), que, a más tardar el 31 de diciembre de 2019 y, posteriormente, a más tardar el 1 de enero de 2029 y luego cada diez años, cada Estado Miembro comunicará a la Comisión un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, los cuales contendrán el contenido establecido, con mucho detalle, en el art. 3-2º, y en otros, y en el Anexo I, abarcando el primer plan el período de 2021 a 2030, teniendo en cuenta la perspectiva a más largo plazo. El contenido previsto es exigente, por lo detallado, debiendo referirse al proceso de elaboración, a los objetivos generales y específicos y las contribuciones nacionales, a las políticas y medidas previstas para alcanzar los anteriores, a una descripción de los obstáculos reglamentarios y no reglamentarios, a una evaluación de los impactos de las políticas y medidas previstas para cumplir los objetivos mencionados y en relación con la competitividad, etc. Asimismo, con detalle, se prevén contenidos concretos de los Planes (p. ej., sobre energías renovables, eficiencia energética, etc.), algunos aspectos de su elaboración, especialmente la obligatoriedad de realizar consultas públicas sobre los mismos, las fórmulas de cooperación con otros EM o la evaluación y actualización de los planes.

No menos importantes son las Estrategias a largo plazo previstas, a elaborar por los Estados Miembros, y comunicándolas a la Comisión, antes del 1 de enero de 2020, posteriormente antes del 1 de enero de 2029 y luego cada diez años, con una perspectiva de al menos 30 años, siendo, cuando sea necesario, ser actualizadas cada 5 años (arts. 15 y 16). Estas Estrategias tienen por objeto lograr los objetivos climáticos generales establecidos (cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por la Unión y por los Estados Miembros, cumplimiento del Acuerdo de París en lo relativo a la temperatura del planeta, lograr una reducción de las emisiones y un incremento de la absorción de GEI y contribuir a un sistema energético en la Unión de elevada eficiencia energética y basado en gran medida en fuentes renovables). Asimismo, con detalle, se fija el contenido de las mismas (art. 15-4º y Anexo IV). Su principal virtualidad práctica es que los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima serán coherentes con las Estrategias a largo. Además, se prevé la elaboración por la Comisión de un Plan estratégico para el metano, habida cuenta del elevado potencial de calentamiento global y del tiempo relativamente corto de permanencia del metano en la atmósfera.

En materia de información y comunicación (arts. 17 a 28), se prevén diversos instrumentos, tales como los informes de situación nacionales integrados de energía y clima y la comunicación a la Comisión de información variada (p. ej., de las políticas y medidas en materia de GEI y de sus proyecciones; de las actuaciones nacionales de adaptación, del apoyo financiero y tecnológico proporcionado a países en desarrollo e ingresos procedentes de las subastas; sobre energías renovables y sobre eficiencia y seguridad energética; sobre el mercado interior de la energía; sobre la pobreza energética y sobre investigación, innovación y competitividad), así como la realización de informes nacionales, se prevé la notificación de la consecución de los objetivos para 2020, que ha de realizarse antes del 30 de abril de 2022, y se creará una plataforma electrónica en la materia.

También establece el Reglamento el régimen de la evaluación agregada de los avances e intervención para garantizar la consecución de los objetivos específicos de la Unión, con supervisión de la Comisión (arts. 29 a 36), incluyendo la evaluación de los avances, y su respuesta cuando sean insuficientes, la evaluación de las incoherencias entre los objetivos generales y específicos previstos, o la respuesta ante una ambición insuficiente de los planes nacionales. Además, se prevé el establecimiento por la Comisión, antes del 1 de enero de 2021, de un mecanismo de financiación de energías renovables de la Unión (para contribuir a proyectos de energías renovables, y gestionado directa o indirectamente por la Comisión); que la misma pueda emitir recomendaciones a los Estados

Miembros en estas materias, a fin de garantizar la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía, y que la Comisión deberá informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de los planes nacionales integrados de energía y clima.

A continuación, se regulan varios sistemas de la Unión y nacionales de inventarios y de políticas, medidas y proyecciones, así como registros en estas materias (arts. 37 a 40, y Anexos V a VII y XII).

Finalmente, el Reglamento finaliza, entre otras, con disposiciones sobre cooperación entre los Estados Miembros y la Unión, la función de la Agencia Europea de Medio Ambiente (arts. 41-42), la creación del Comité del Cambio Climático y del Comité de la Unión de la Energía, la revisión del Reglamento, la modificación de un buen número de Directivas y Reglamentos, y la derogación del Reglamento (UE) nº 525/2013, con ciertas disposiciones transitorias (arts. 43 a 59).

Antes que el anterior, pero en la misma línea, se ha aprobado el también importante Reglamento (UE) 2018/842, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París (DOUE L 156, 19.6.2018), que, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014 sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030, establece obligaciones para los Estados Miembros respecto de sus contribuciones mínimas en el período de 2021 a 2030 para alcanzar en 2030 el objetivo de la Unión de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30 % por debajo de los niveles de 2005 en los sectores regulados (energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura y residuos), y contribuye a la consecución de los objetivos del Acuerdo de París (arts. 1 y 2), y que se plasman (art. 4) en las reducciones de emisiones establecidas en el Anexo I (correspondiendo a España una reducción del 26%). Asimismo, el texto establece mecanismos de flexibilidad mediante préstamo, acumulación o transferencia, y para ciertos EM, el uso de absorciones netas y de medidas correctoras, así como la comprobación del cumplimiento, los posibles ajustes y la previsión de una reserva de seguridad de Tm equivalentes de CO₂, el correspondiente registro para garantizar una adecuada contabilidad en la materia, y las normas de aplicación administrativa del mismo (delegación, comité, etc.).

Como necesario complemento del anterior y en la misma fecha, se aprobó el Reglamento (UE) 2018/841, del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre el régimen de la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 (DOUE L 156, 19.6.2018), que establece los compromisos de los Estados Miembros para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura para contribuir a cumplir los objetivos del Acuerdo de París y alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para el período de 2021 a 2030, así como las normas de contabilización de las emisiones y las absorciones de esos ámbitos, y las de comprobación del cumplimiento de estos compromisos por parte de los Estados Miembros.

Además, se han aprobado el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066, de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE (DOUE L 334, 31.12.2018), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2067, de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, relativo a la verificación de los datos y a la acreditación de los verificadores de conformidad con la Directiva 2003/87/CE (DOUE L 334, 31.12.2018).

Junto a los Reglamentos anteriores, en 2018 la UE también ha aprobado varias Directivas importantes en materia de energía y acción por el clima. Así, en primer lugar, se adoptó la Directiva (UE) 2018/410, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018 (DOUE L 76, 19.3.2018), para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas (sobre la que hubo un acuerdo con el Parlamento Europeo, según Resolución legislativa de 6 de febrero de 2018, P8_TA (2018) 0024, DOUE 463, 21.12.2018)

A continuación, la Directiva (UE) 2018/844, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 (DOUE L 156, 19.6.2018), modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, en el marco del compromiso general de la Unión Europea para establecer un sistema energético sostenible, competitivo, seguro y descarbonizado, y de los compromisos concretos, pero ambiciosos, para seguir reduciendo las emisiones de GEI (en al menos un 40 % hasta 2030, en comparación con 1990), aumentar la proporción de energía renovable consumida y conseguir un ahorro energético, así como mejorar la seguridad energética, la competitividad y la sostenibilidad de Europa. Concretamente, incluye medidas para acelerar el ritmo de renovación de los edificios para hacerlos

más eficientes y mejorar la eficiencia energética de los mismos para hacerlos más inteligentes.

Unos meses más tarde, se aprobó la Directiva (UE) 2018/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética (DOUE L 328, 21.12.2018), que establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética con la finalidad de conseguir los objetivos principales en materia de eficiencia energética de la Unión, que consisten en un aumento de la eficiencia energética del 20 % para 2020 y de al menos el 32,5 % para 2030, prepara el camino para mejoras ulteriores de eficiencia energética más allá de esos años, establece normas para eliminar barreras en el mercado de la energía y superar deficiencias del mercado que obstaculizan la eficiencia en el abastecimiento y el consumo de energía, y prevé objetivos y contribuciones nacionales de carácter orientativo sobre eficiencia energética para 2020 y 2030.

Con la misma fecha, se adoptó asimismo la Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE L 328, 21.12.2018), que codifica la Directiva 2009/28/CE y sus modificaciones posteriores, y establece un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables; fija el objetivo vinculante para la Unión del 32% en relación con la cuota general de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía en 2030; establece normas sobre las ayudas financieras a la electricidad procedente de fuentes renovables, el autoconsumo de dicha electricidad, y el uso de energías renovables en los sectores de calefacción y refrigeración y del transporte, la cooperación regional entre Estados Miembros y entre éstos y terceros países, las garantías de origen, los procedimientos administrativos y la información y la formación, y define criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

Por otra parte, aunque en menor número que el año anterior (vid. OPAM 2018), también se han presentado algunos informes de cumplimiento y evaluación. Así, en primer término la Comisión presentó el “Informe sobre el mercado europeo del carbono” [COM (2018) 842 final, Bruselas, 17.12.2018], en el que subraya el avance ha supuesto la aprobación de una ambiciosa reforma del régimen europeo de comercio de emisiones para el próximo período, ya que permitirá que el mismo contribuya a lograr los objetivos climáticos de la UE para 2030 (una reducción de las emisiones del 43 %) y a cumplir los compromisos

contraídos en el Acuerdo de París, salvaguardando al mismo tiempo la competitividad de la industria europea. Por otra parte, se constata que los cambios normativos acordados en los últimos años para hacer frente al excedente de derechos de emisión también empiezan a dar sus frutos, que se han realizado avances en la aviación, que se han adoptado medidas destinadas a la protección continua del mercado europeo del carbono contra el fraude en materia de IVA y que se ha reforzado y consolidado la colaboración con otros reguladores y socios fuera de Europa para que desarrollen o pongan en marcha mercados de carbono; comprometiéndose la Comisión a presentar el siguiente informe a finales de 2019.

Asimismo, se aprobó el “Informe de la Comisión relativo a la aplicación de la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE” [COM (2018) 738 final, Bruselas, 12.11.2018], que constata que la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de 2013 ha cumplido sus objetivos y se han registrado avances en cada una de sus actuaciones: instar a todos los Estados Miembros a adoptar estrategias exhaustivas de adaptación; facilitar financiación del programa LIFE; introducir la adaptación en el marco del Pacto de los Alcaldes; remediar el déficit de conocimientos; convertir la plataforma *Climate-ADAPT* en la ventanilla única de información sobre la adaptación en Europa; facilitar la reducción del impacto del cambio climático de la política agrícola común, la política de cohesión y la política pesquera común; garantizar infraestructuras más resistentes al cambio climático, y promover seguros y otros productos financieros que favorezcan inversiones y empresas resistentes al cambio climático. Teniendo en cuenta lo anterior, el informe plantea algunas lecciones aprendidas, en relación con las lagunas de conocimiento, las inversiones a largo plazo en infraestructuras (planteándose, p. ej., que las infraestructuras financiadas por la UE sean resistentes al clima), la integración entre sí de las actuaciones, la aplicación de los planes nacionales de adaptación y de las estrategias locales, la dimensión internacional de la adaptación y analizar los efectos distributivos de la adaptación o de la falta de adaptación. Finalmente, el informe plantea algunas cuestiones a integrar en el futuro en la estrategia, o reforzar el ámbito correspondiente (p. ej., reducción de riesgos, política marítima y pesquera, papel de los inversores y las compañías de seguros o utilización de la financiación privada).

En relación con esta materia, es interesante el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones de 10 de octubre de 2017 sobre “La financiación de la lucha contra el cambio climático: un instrumento crucial para la aplicación del Acuerdo de París” (DOUE C 54, 13.2.2018), que destaca que las inversiones necesarias para afrontar los desafíos del cambio climático son enormes y no pueden cubrirse con recursos locales y regionales, y

mucho menos solo con recursos públicos, por lo que acoge con satisfacción las iniciativas internacionales, europeas y nacionales dirigidas a movilizar la inversión privada (que analiza).

Por otra parte, en relación con la contaminación atmosférica, en general, se aprobó el Informe de la Comisión sobre “Primera perspectiva sobre el paquete *aire limpio*” [COM (2018) 446 final, Bruselas, 7.6.2018], que analiza la revisión de la política sobre la calidad del aire de la UE en 2011-2013 que culminó en el Paquete “Aire Limpio” para Europa, de diciembre de 2013. El informe considera que, en conjunto, el paquete de medidas adoptadas permita cumplir en 2030 la previsión de reducción del impacto sobre la salud del 52% establecida, y que las concentraciones de PM_{2,5} en la mayor parte de la UE queden por debajo del valor orientativo de la Organización Mundial de la Salud. No obstante, el Informe estima existe urgente a corto plazo tomar medidas decisivas para alcanzar los objetivos de las Directivas relativas a la calidad del aire ambiente a todos los niveles, e incluso, a largo plazo, será necesario adoptar medidas complementarias. En cuanto a la contribución a los objetivos de 2030, es necesaria la plena aplicación de todos los planes y medidas por los EM, y, si bien en la mayoría de los sectores y para los contaminantes se aplica la legislación relativa a fuentes de emisión, las emisiones de NH₃ procedentes de la agricultura son una excepción, y será necesario un compromiso efectivo del sector para alcanzar las reducciones requeridas. Finalmente, se considera que las emisiones de metano deberían también mantenerse bajo supervisión en relación con su impacto sobre las concentraciones de ozono en la UE, así como para promover su reducción a escala internacional.

Finalmente, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución de 6 de febrero de 2018, sobre “Acelerar la innovación en energías limpias” (P8_TA (2018) 0026, DOUE C 463, 21.12.2018), con mucho retraso, acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión con el mismo título, de 2016, en la que se fija el marco para acelerar la innovación en energías limpias de la Unión; subraya la necesidad de un marco reglamentario y financiero para la innovación energética que sea coherente con la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 de la UE y con sus compromisos en el marco del Acuerdo de París, y que fomente el uso eficiente y sostenible de todas las fuentes de energía, y realiza diversas precisiones en la materia.

4. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES

La Comisión publicó el Informe sobre “Avances en la aplicación de la estrategia forestal de la UE. Una nueva estrategia de la UE en favor de

los bosques y del sector forestal” [COM (2018) 811 final, Bruselas, 7.12.2018], elaborado en el marco de la revisión de la Estrategia de la UE sobre los bosques y el sector forestal de 2013 [COM (2013) 659]. El informe constata que la Estrategia ha apoyado y dirigido un gran número de actividades realizadas por la Comisión, los Estados Miembros y las partes interesadas públicas y privadas, y que la mayoría de las acciones se han aplicado según lo previsto (se han completado sobre el 30 %, algunas se han aplicado parcialmente, el 45 % de las acciones corresponde a actividades en curso, el 10 % de las actividades no se han iniciado todavía y algunas se han retrasado). Entre las acciones (incluyendo en cada una los avances realizados) destacan las de apoyo a las comunidades rurales y urbanas; las de fomento de la competitividad y la sostenibilidad de las industrias forestales, la bioenergía y la economía verde; las relativas a los bosques en un clima en evolución; las acciones sobre protección de los bosques y potenciación de los servicios ecosistémicos; las relativas a los productos forestales nuevos e innovadores y con valor añadido; aquellas que permiten trabajar conjuntamente para conocer mejor nuestros bosques y gestionarlos de forma coherente; las relativas a los bosques desde una perspectiva global, y sobre financiación.

En el ámbito del capital azul, la Comisión aprobó el “Informe por el que se evalúan los programas de medidas de los Estados miembros con arreglo a la Directiva marco sobre la estrategia marina” [COM (2018) 562 final, Bruselas, 31.7.2018], que comienza resaltando la importancia de los mares y los océanos para el bienestar de nuestro planeta, así como que las actividades humanas ejercen diversas presiones que afectan a los recursos marinos vivos y a sus hábitats, así como a las funciones esenciales de los océanos, aunque algunas recientes iniciativas han contribuido a aumentar el nivel de sensibilización sobre la salud y el estado de los mares y océanos, entre las sobresale el Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 14.

El informe se ha elaborado en el marco de la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE de 17 de junio de 2008, DOUE L 164 de 25.6.2008), y se basa en las evaluaciones de las estrategias marinas de los Estados Miembros realizadas por la Comisión en 2014 y 2017, y en el que se evalúan los programas de medidas que todos los EM debían presentar antes del 31 de marzo de 2016 (aunque en 2017 sólo 16 de los 23 Estados Miembros marinos lo habían hecho, entre ellos España).

Entre las conclusiones obtenidas, la Comisión afirma que los Estados Miembros han realizado considerables esfuerzos para desarrollar sus programas de medidas, que han integrado diferentes políticas y procesos nacionales, de la UE e internacionales con el único propósito de proteger el medio marino, y que la mayoría de los EM también han establecido nuevas

medidas dirigidas específicamente a abordar las presiones sobre el medio marino. No obstante, la evaluación muestra que no todas las presiones sobre el medio marino se abordan adecuadamente a través de las medidas adoptadas por los EM, siendo poco probable, se dice, que se logre un buen estado medioambiental para 2020 en todas las regiones marinas europeas y con respecto a los descriptores de la Directiva; estimando que lo anterior “resulta desalentador porque significa que es poco probable que se cumpla a tiempo la principal obligación de la Directiva: el buen estado medioambiental”, concluyendo que la evaluación de la Comisión revela que se necesitan mejoras, en mayor o menor grado, en todos los programas de medidas para que puedan ser considerados como un marco adecuado para cumplir los requisitos de la Directiva señalada.

Asimismo, la Comisión aprobó el “Informe de situación sobre la aplicación del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres” [COM (2018) 711 final, Bruselas, 24.10.2018], que presenta una visión general de la aplicación del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres [COM (2016) 87 final], para el período 2016-2020, que contiene una estrategia general para combatir los delitos contra las especies silvestres dentro de la Unión Europea y reforzar su papel en la lucha mundial contra estas actividades ilegales. El informe se estructura alrededor de las prioridades establecidas por el Plan, y ratificadas por el Consejo y el Parlamento Europeo en junio y noviembre de 2016: prevenir el tráfico de especies silvestres y atacar sus causas profundas; aplicar y hacer cumplir las normas existentes más efectivamente y combatir con más eficacia los delitos organizados contra las especies silvestres, y reforzar la asociación mundial de países de origen, consumo y tránsito contra el tráfico de especies silvestres.

El informe constata que el primer efecto positivo del Plan ha sido aumentar la visibilidad del tráfico de especies silvestres como un asunto prioritario entre una amplia gama de responsables políticos, autoridades policiales y partes interesadas en la UE, lo que ha permitido la adopción de numerosas iniciativas de la UE y nacionales para cumplir sus objetivos. En segundo lugar, además se han producido otros resultados positivos, como la adopción más medidas de control del cumplimiento en la UE; compromisos de los agentes del sector privado para ayudar a combatir el tráfico de especies silvestres; la prohibición de la exportación de marfil en bruto; algunas propuestas de la UE contra el tráfico de especies silvestres en foros internacionales (especialmente en el marco del Convenio CITES); mayor financiación europea para el desarrollo de capacidades y la acción internacional contra el tráfico de especies silvestres, con movilización de las redes diplomáticas de la UE y los Estados Miembros en muchos países terceros para combatir este problema.

No obstante, el Informe señala que la UE y sus Estados Miembros deben intensificar sus esfuerzos para alcanzar los objetivos del plan antes de 2020, cuando se evalúe la necesidad de adoptar nuevas medidas, lo cual también es pertinente para cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible de naciones Unidas nº 15-7º, que insta a que se adopten medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar tanto la demanda como la oferta de productos ilegales de flora y fauna silvestres.

En materia financiera, Reglamento Delegado (UE) 2018/93 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2017 (DOUE L 17, 23.1.208), establece aumento del porcentaje de los recursos presupuestarios asignados a los proyectos apoyados por subvenciones para actividades concretas del subprograma de Medio Ambiente del Programa LIFE, dedicado a proyectos de apoyo a la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, hasta llegar al 60,5 % de los recursos presupuestarios asignados a tales proyectos y actividades.

Por otra parte, mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2018/210, de la Comisión, de 12 de febrero de 2018 (DOUE L 39, 12.2.2018), se procedió a la aprobación del programa de trabajo plurianual LIFE para 2018-2020, dotado de 1.657 millones de euros y detallando los proyectos y acciones que podrán ser financiadas, incluyendo como novedad una contribución a la financiación privada para la eficiencia energética, a gestionar por el Banco Europeo de Inversiones.

Además, se aprobó el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 10 de octubre de 2018, sobre “La contribución de las ciudades y regiones de la UE a la COP14 del CDB y la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad después de 2020” (DOUE C 461, 21.12.2018), en el que analiza el estado actual de la situación con respecto a la consecución de los objetivos de biodiversidad en Europa y en todo el mundo, incluyendo las acciones y responsabilidades de la UE hasta 2020 y propuestas para preparar un marco mundial para la diversidad biológica posterior a 2020 eficaz y operativo.

5. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

Este ámbito constituye, junto con las medidas de acción por el clima, el más destacable en cuanto a medidas y propuestas de la UE en 2018.

En efecto, en este año se han aprobado nuevas normas europeas sobre residuos. Así, en primer término, se ha aprobado la Directiva (UE)

2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (DOUE L 150, 14.6.2018), que se justifica en la idea de que la gestión de residuos en la Unión debe mejorarse y transformarse en una gestión sostenible de las materias con la finalidad de proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, así como a proteger la salud humana; garantizar la utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales; promover los principios de la economía circular; mejorar el uso de la energía renovable; aumentar la eficiencia energética; reducir la dependencia de la Unión de los recursos importados; crear nuevas oportunidades económicas y contribuir a la competitividad a largo plazo. Asimismo, y con la finalidad de que la economía sea verdaderamente circular, se toman medidas adicionales sobre producción y consumo sostenibles, centrándose en el ciclo de vida completo de los productos, de un modo que permita preservar los recursos y cerrar el círculo. Además, se considera que un uso más eficiente de los recursos aportaría unos ahorros netos sustanciales a las empresas de la Unión, las autoridades públicas y los consumidores, a la vez que se reducirían las emisiones totales anuales de gases de efecto invernadero. Y, en este sentido, se modifica la Directiva de 2008 ampliando su objeto y ámbito de aplicación, y en materia de requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, sobre prevención de residuos, sobre objetivos de valorización, normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos, sobre los informes de alerta temprana de los avances hacia la consecución de los objetivos establecidos, sobre operaciones de eliminación segura, sobre costes, sobre residuos peligrosos de origen doméstico y sobre los biorresiduos, entre otras cuestiones.

A continuación, en el mismo paquete normativo, Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos (DOUE L 150, 14.6.2018), que, en parecidos términos que en el caso anterior, reconoce que la gestión de residuos en la Unión debe mejorarse con miras a proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, así como a proteger la salud humana, garantizar la utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales, promover los principios de la economía circular, aumentar la eficiencia energética y reducir la dependencia de la Unión de los recursos importados. Por otra parte, se estima que deben reforzarse los objetivos establecidos en la Directiva 1999/31/CE sobre vertido de residuos (DOCE L 182, 16.7.1999), que impone restricciones al depósito en vertederos, a fin de que reflejen mejor la ambición de la Unión de avanzar hacia una economía circular y de que se progrese en la aplicación de la Comunicación de la Comisión sobre

“La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo” de 2008, reduciéndose gradualmente al mínimo el vertido de residuos destinados a vertederos de residuos no peligrosos.

El objetivo de la Directiva, que se amplía, es garantizar una reducción progresiva del depósito de vertidos, en particular de los vertidos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización y, mediante rigurosos requisitos técnicos y operativos en materia de residuos y vertidos, y establecer medidas, procedimientos y orientaciones para impedir o reducir, en la medida de lo posible, los efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos, en particular la contaminación de las aguas superficiales, las aguas subterráneas, el suelo y el aire, y del medio ambiente del planeta, incluido el efecto invernadero, así como cualquier riesgo derivado para la salud humana, durante todo el ciclo de vida del vertedero. De acuerdo con lo anterior, se incluyen normas relativas al cálculo de la consecución de los objetivos fijados, los informes de alerta temprana, el intercambio de información y mejores prácticas, la comunicación de datos, los instrumentos para promover un cambio hacia una economía más circular, la determinación del coeficiente de permeabilidad de los vertederos o la norma de la Unión sobre toma de muestras de residuos.

En tercer lugar, se ha aprobado la Directiva (UE) 2018/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (DOUE L 150, 14.6.2018). Siguiendo las justificaciones anteriores, se considera que la gestión de residuos en la Unión debe mejorarse con miras a proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, así como a proteger la salud humana, garantizar la utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales y promover los principios de la economía circular. Por ello, ante el fracaso de instrumentos anteriores, y con la finalidad de reducir la carga administrativa para las pequeñas entidades o empresas, se considera que conviene simplificar los requisitos de autorización y registro aplicables; se procede a derogar las disposiciones que obligan a los Estados Miembros a elaborar los informes de aplicación, aunque la información y comunicación de los datos sigue siendo importante, pero se utilizan otros mecanismos ya implantados; se reitera el principio de la jerarquía de los residuos, y, entre otras cuestiones, se delegan algunas acciones en la Comisión.

Asimismo, se ha adoptado la Decisión de Ejecución (UE) 2018/896, de la Comisión, de 19 de junio de 2018, por la que se establece la metodología para el cálculo del consumo anual de bolsas de plástico ligeras y se modifica la Decisión 2005/270/CE (DOUE L 160, 25.6.2018). De acuerdo con la Directiva 94/62/CE (DOCE L 365 de 31.12.1994) se exige que los Estados Miembros tomen medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico ligeras y establece que dichas medidas deben garantizar que no se supere cierto número de bolsas de plástico ligeras por persona y año, o un objetivo equivalente expresado en peso, por lo que es necesario utilizar un sistema de información armonizado y una metodología armonizada para el cálculo del consumo de bolsas de plástico ligeras por persona a fin de efectuar un seguimiento de dicho consumo a nivel de la Unión, así como evaluar si se ha logrado una reducción sostenida del consumo de estas bolsas, teniendo en cuenta que los EM podrán definir sus medidas nacionales bien por referencia al número de bolsas de plástico ligeras, bien por referencia al peso. En este contexto, la Decisión de Ejecución procede a establecer la metodología para el cálculo del consumo anual de bolsas de plástico ligeras.

Por otra parte, la Comisión presentó el “Informe sobre la aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluido el informe de alerta temprana para los Estados miembros en riesgo de no cumplir el objetivo para 2020 de preparación de los residuos municipales para la reutilización/el reciclado” [COM(2018) 656 final y Anexo, Bruselas, 24.9.2018], que revisa la aplicación de los elementos clave de la legislación sobre residuos por parte de los Estados Miembros en el período 2013-2015, identifica los retos que impiden el pleno cumplimiento y ofrece recomendaciones sobre cómo mejorar la gestión de determinados flujos de residuos. Como conclusiones, el informe señala que la legislación sobre residuos de la UE está produciendo mejoras importantes en su tratamiento, aunque la aplicación plena de esta legislación es fundamental si se quieren aprovechar los beneficios ambientales y económicos de la economía circular y competir en un mundo de creciente escasez de recursos; que se ponen de manifiesto avances constantes en los Estados Miembros, pero también graves deficiencias y retos que se deben abordar con rapidez; que una recogida separada más eficaz, unos regímenes de responsabilidad ampliada del productor eficientes, unos instrumentos económicos como los impuestos sobre el depósito en vertederos y la incineración y la mejora de la calidad de los datos son fundamentales para garantizar el cumplimiento de la legislación sobre residuos de la UE, actualmente y en el futuro.

Asimismo, la Comisión ha adoptado el “Informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 1013/2006, relativo a los traslados de residuos. Generación, tratamiento y traslado transfronterizo de residuos peligrosos y

otros residuos en los Estados miembros de la Unión Europea, 2013-2015; ejercicio de los poderes para adoptar actos delegados” [COM(2018) 762 final, Bruselas, 22.11.2018], en el marco del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989 y el Reglamento (CE) nº 1013/2006 de 14 de junio de 2006 sobre traslados de residuos, en relación con el período 2013-2015. Entre los datos más sobresalientes, el informe constata que la mayor parte de los residuos peligrosos se trata en el país de origen, y así 23 Estados Miembros “*exportaron*” menos del 25 % de sus residuos peligrosos (siendo Irlanda, Luxemburgo, Malta y Eslovenia los que más “*exportaron*”, en 2015); que se trasladaron fuera de la UE 1,2 millones de toneladas de residuos peligrosos procedentes de los Estados Miembros, mientras que se trasladaron 6,2 millones de toneladas a la UE procedentes de terceros países (así pues, la UE es un “*importador*” neto de estos residuos); que la proporción de residuos peligrosos trasladados fuera de los EM para su valorización se ha mantenido bastante constante desde 2001 y constituyó en torno al 75 % en el período 2013-2015, mientras que la proporción de los trasladados para su eliminación ha pasado del 16 % en 2001 al 24 % en 2015; que, sin embargo, la UE no parece estar más cerca de la autosuficiencia en el tratamiento del total de residuos notificados ni de los residuos peligrosos específicamente de lo que estaba en 2011, y que en 2013-2015 se notificaron 2.800 traslados ilícitos de residuos, lo que supone un incremento del 12 % respecto de los 2.500 casos notificados entre 2010-2012.

Con una visión más amplia y general, la Comisión presentó la Comunicación sobre “Un marco de seguimiento para la economía circular” [COM (2018) 29 final, Estrasburgo, 16.1.2018], que se enmarca en el Plan de acción para la economía circular [COM (2015) 614 final]. La Comunicación, y el propio Plan citado, parte de la idea de que, en la transición hacia una economía más circular, hacer un seguimiento de las tendencias y patrones clave es fundamental para entender cómo los distintos elementos de la economía circular se desarrollan con el tiempo, identificar los factores de éxito en los Estados Miembros y determinar si se han tomado medidas suficientes, y asumiendo que los resultados de este seguimiento deben constituir la base para establecer nuevas prioridades para alcanzar el objetivo a largo plazo de una economía circular; resultados que no solo son pertinentes para los responsables políticos, sino que también han servir de inspiración para todos e impulsar nuevas acciones. La Comisión, en el Plan mencionado, se comprometió a presentar un marco de seguimiento sencillo y efectivo, y el Consejo, en sus Conclusiones sobre ese plan de 20 de junio de 2016, destaca la necesidad de contar con “un marco de vigilancia para reforzar y evaluar los avances en la transición

hacia una economía circular, minimizando al mismo tiempo la carga administrativa”. En base a ello, la Comunicación lleva a la práctica este compromiso presentando un marco de seguimiento formado por un conjunto de indicadores clave y significativos que recogen los elementos principales de la economía circular (tales como autosuficiencia de la UE en cuanto a materias primas, contratación pública ecológica, generación de residuos, residuos alimentarios, tasas globales de reciclaje, tasas de reciclaje para flujos de residuos específicos, contribución de los materiales reciclados a la demanda de materias primas, comercio de materias primas reciclables, inversiones privadas, empleo y valor añadido bruto, y finalmente patentes); indicadores que se irán actualizando constantemente.

En relación con los plásticos y la economía circular, la Comisión publicó la Comunicación sobre “Una estrategia europea para el plástico en una economía circular” [COM(2018) 28 final y Anexos, Estrasburgo, 16.1.2018], elaborada en el marco del Plan de acción de la UE para la economía circular de 2015 [COM (2015) 614 final, Bruselas, 2.12.2015].

La estrategia se inicia señalando que el plástico es un importante material, omnipresente en nuestra economía y nuestra vida cotidiana, que tiene múltiples funciones que ayudan a resolver diversos problemas a los que se enfrenta nuestra sociedad; son materiales ligeros e innovadores en automóviles y aviones ahorran carburante y reducen las emisiones de CO₂; son aislantes de alto rendimiento que permiten ahorrar en la factura energética; contribuyen a garantizar la seguridad alimentaria y a reducir el desperdicio de alimentos, y combinados con la impresión en 3D, los materiales plásticos biocompatibles pueden salvar vidas humanas al facilitar las innovaciones médicas.

Sin embargo, continua la Estrategia, con frecuencia la forma en que los plásticos se producen, usan y desechan no se beneficia económicamente de un enfoque más “*circular*” y perjudican al medio ambiente; por lo que existe una necesidad urgente de abordar los problemas medioambientales que hoy proyectan una larga sombra sobre la producción, el uso y el consumo de plástico, siendo los millones de toneladas de basura plástica que anualmente acaban en los océanos uno de los signos más visibles y alarmantes de estos problemas, que cada vez preocupan más a la opinión pública europea y mundial.

La Estrategia establece las bases para una nueva economía del plástico en la que el diseño y la producción de plásticos y productos de plástico respeten plenamente las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, así como el desarrollo y la promoción de materiales más sostenibles, con lo que se espera lograr un mayor valor añadido y

prosperidad en Europa y se impulsará la innovación, reduciendo la contaminación por plásticos y su impacto adverso en la vida humana y en el medio ambiente. Además, al perseguir estos objetivos, la Estrategia también contribuirá a lograr establecer una Unión de la Energía combinada con una economía moderna, con pocas emisiones de carbono y eficiente en el uso de la energía y los recursos, y coadyuvará tangiblemente a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030 y los fijados en el Acuerdo de París.

A continuación, la Estrategia repasa los retos que plantean los plásticos en la actualidad, a través de los datos de la situación: la producción mundial de plástico se ha multiplicado por 20 desde 1960, alcanzando 322 millones de toneladas en 2015, y se calcula que se duplicará nuevamente durante los próximos 20 años; en la UE, el sector de los plásticos emplea a 1,5 millones de personas y generó un volumen de negocios de 340.000 millones EUR en 2015; anualmente se generan en Europa unos 25,8 millones de toneladas de residuos de plástico, de los que el 30% se recogen para su reciclado, el 31 % termina en vertederos (ha disminuido) y el 39% se incinera (ha aumentado), pero la demanda de plástico reciclado solo llega al 6 % de la demanda total de plástico en Europa; cada año, entre 5 y 13 millones de toneladas de plástico (del 1,5 % al 4 % de la producción mundial) acaban en los océanos (constituyendo el 80% de la basura marina); en la UE, entre 150.000 y 500.000 toneladas de residuos de plástico acaban cada año en los océanos y se vierten entre 75.000 y 300.000 toneladas de microplásticos en el medio ambiente, fenómeno que se ve agravado por el aumento de la cantidad de residuos de plástico generados cada año, y, finalmente, se confirma el aumento de la cuota de mercado de los plásticos con propiedades biodegradables que brindan nuevas oportunidades, pero también plantean nuevos riesgos.

Seguidamente, la Estrategia pretende convertir los retos anteriores en oportunidades, planteando una visión de una economía circular del plástico, sobre los ejes (que se desgranar en acciones concretas) de conseguir un sector del plástico que sea inteligente, innovador y sostenible en el que el diseño y la producción respeten plenamente las necesidades de reutilización, reparación y reciclado, se genere crecimiento y empleo en Europa y se contribuya a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la dependencia de los combustibles fósiles importados, y que, en Europa, los ciudadanos, los Gobiernos y la industria deberán apoyar patrones de producción y consumo más sostenibles y seguros para los plásticos, lo favorecerá la innovación y el emprendimiento social, creando muchas oportunidades para los europeos.

Finalmente, la Estrategia esboza el camino a seguir para materializar esta visión, que gira alrededor de varios objetivos, con diversas acciones y propuestas:

- a) mejorar la economía y la calidad del reciclado del plástico (incluyendo acciones relativas a un diseño que facilite el reciclado, impulso a la demanda de plásticos reciclados, y mejora y armonización de la recogida selectiva y la clasificación),
- b) reducción de los residuos de plástico y de los vertidos de basura (incluyendo medidas de prevención de la presencia de residuos de plástico en el entorno, el establecimiento de un marco normativo claro para los plásticos con propiedades biodegradables y afrontar el creciente problema de los microplásticos),
- c) la orientación de la innovación y la inversión hacia soluciones circulares, y
- d) el aprovechamiento de las medidas adoptadas a escala mundial.

Más concretamente, se ha presentado el Informe de la Comisión sobre “El impacto en el medio ambiente del uso de plásticos oxodegradables, incluidas las bolsas de plástico oxodegradables” [COM (2018) 35 final, Bruselas, 16.1.2018], que se ha elaborado en el marco de la Directiva (UE) 2015/720 sobre reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras (DOUE L 115, 6.5.2015).

La Comisión analiza el impacto del denominado plástico oxodegradable (la oxobiodegradación es un proceso de descomposición química de la materia en el cual ocurren oxidación y biodegradación simultánea o sucesivamente; la materia oxobiodegradable puede descomponerse en cualquier ambiente siempre y cuando haya oxígeno, e incluso sin agua; los plásticos oxobiodegradable permiten valorizarlos más que otros tipos de plásticos, pueden ser diseñados en fábrica para que se degraden en un tiempo determinado por la vida útil del producto y poseen la ventaja adicional de poder ser reciclados y fabricados a partir de productos reciclados) en el medio ambiente, además de las bolsas de plástico, y respalda su evaluación con un estudio publicado en abril de 2017 ([“The impact of the use of ‘oxo-degradable’ plastic on the environment. Final report”](#)), que trata las siguientes tres cuestiones clave: la biodegradabilidad del plástico oxodegradable en diversos entornos; el impacto ambiental en relación con la dispersión de basura y cuestiones relacionadas con el reciclado. Sin embargo, las conclusiones de la Comisión no son del todo favorables en relación con tales plásticos, pues,

aunque es indiscutible que el plástico oxodegradable, incluidas las bolsas de plástico, puede degradarse más rápido en entornos al aire libre que el plástico convencional, no existen pruebas de que el plástico oxodegradable se biodegrade completamente en un periodo de tiempo razonable en entornos al aire libre, en vertederos de residuos o en el medio marino, y, más en concreto, no se ha demostrado una biodegradación sea lo suficientemente rápida en vertederos de residuos ni en el medio marino; manteniéndose que los plásticos oxodegradables no son una solución desde el punto de vista medioambiental y que no son aptos para su uso a largo plazo, para el reciclado o para el compostaje, pues existe un riesgo considerable de que los plásticos fragmentados no se biodegraden por completo, con el consiguiente peligro de que se acelere la acumulación de microplásticos en el medio ambiente, especialmente en el medio marino. Ante la falta de evidencias científicas favorables, en el contexto de la Estrategia europea para los plásticos, la Comisión anuncia que se pondrá en marcha un proceso para restringir el uso de oxoplásticos en la UE.

En esta materia, asimismo deben tenerse en cuenta los Dictámenes del Comité Europeo de las Regiones sobre “Una estrategia europea para el plástico en una economía circular” y sobre “Los plásticos de un solo uso”, ambos de 10 de octubre de 2018 (DOUE C 461, 21.12.2018).

Para finalizar este apartado, en materia de emisiones industriales y control integrado de la contaminación, debe mencionarse la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1147, de la Comisión, de 10 de agosto de 2018, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) en el tratamiento de residuos, de conformidad con la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 208, 17.8.2008), resaltando que las mismas son la referencia para el establecimiento de las condiciones de los permisos de las instalaciones recogidas en Directiva citada, y que las autoridades competentes deben fijar valores límite de emisión que garanticen que, en condiciones normales de funcionamiento, las emisiones no superen los niveles asociados a las mejores técnicas disponibles que se establecen en las correspondientes conclusiones.

6. SUSTANCIAS QUÍMICAS, AGUAS, SISTEMA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL, PETRÓLEO MAR ADENTRO, INFORMACIÓN AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES

El Reglamento (CE) nº 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas-

REACH (versión corregida publicada en DOCE L 136 de 29.5.2007), somete a la industria a una serie de obligaciones, tales como recopilar información sobre la seguridad química, usar esta información para concebir y aplicar las medidas apropiadas de gestión de riesgos, comunicar las medidas a los usuarios de las sustancias químicas y, por último, documentar todo ello en expedientes de registro que se presentan a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas-ECHA. Posteriormente, la ECHA o los Estados Miembros evalúan si la información sobre la seguridad es suficiente y, de no ser así, solicitan información suplementaria.

El REACH también establece dos enfoques distintos de gestión de riesgos en la UE: las restricciones, que permiten a la UE imponer condiciones para la fabricación, la comercialización o el uso de determinadas sustancias, y la autorización, que está diseñada para garantizar que las sustancias extremadamente preocupantes se usan de manera segura, al mismo tiempo que se promueve su sustitución por alternativas adecuadas. Por otra parte, uno de los factores que impulsaron en un primer momento la adopción de REACH fue la protección del medio ambiente y la salud humana y lograr que la UE fuera pionera en la consecución del objetivo fijado para 2020 en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

Los Estados Miembros, la ECHA y la Comisión están obligados a informar periódicamente del funcionamiento del Reglamento. La Comisión debe, además, llevar a cabo una serie de revisiones: en 2013 presentó el primer informe, que abarcaba los cinco primeros años de funcionamiento de REACH y contenía algunas revisiones, y el Informe mencionado constituye el segundo informe de la Comisión sobre el funcionamiento de REACH.

De acuerdo con lo señalado, la Comisión presentó el “Informe general sobre el funcionamiento de REACH y revisión de determinados elementos. Conclusiones y medidas” [COM(2018) 116 final, Bruselas, 5.3.2018], que constituye el segundo informe sobre el funcionamiento de REACH. La conclusión general de la evaluación es que está dando respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos en relación con la seguridad química, y que los requisitos y obligaciones legales están debidamente adaptados a las necesidades identificadas y los objetivos perseguidos, por lo que se considera eficaz; además, su aplicación aún está en curso en todos los ámbitos, y quedan algunos pasos clave, como el último plazo de registro, que debe completarse a más tardar en junio de 2018. Finalmente, se ha comprobado que es posible proseguir las mejoras, la simplificación y la reducción de la carga, lo que se puede lograr

poniendo en práctica medidas adicionales, en sintonía con la Estrategia de Política Industrial, el Plan de Acción para la Economía Circular y el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, aunque, por el momento, no es necesario modificar la parte dispositiva de REACH.

A continuación, se ha aprobado la Decisión (UE) 2018/1730, del Consejo, de 12 de noviembre de 2018, relativa a la posición que se ha de tomar en nombre de la Unión Europea en la segunda reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio con respecto a la adopción de las directrices sobre el almacenamiento provisional ambientalmente racional de mercurio, distinto del mercurio de desecho (DOUE L 288, 16.11.2018), y que será apoyar la adopción de las directrices mencionadas, ya que la Unión ha contribuido a la revisión del proyecto de directrices en el marco del trabajo de expertos realizado entre sesiones, sin proponer ninguna revisión de lo realizado.

En materia de contaminación de aguas, la Comisión ha elaborado el “Informe sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados Miembros para el período 2012-2015” [COM(2018) 257 final, Bruselas, 4.5.2018, y doc. de los Servicios de la Comisión SWD (2018) 246]. La Directiva sobre nitratos de 1991 tiene por objeto reducir la contaminación de las aguas provocada por los nitratos utilizados en la agricultura y prevenir en mayor medida dicha contaminación. El Informe está basado principalmente en la información presentada por los Estados Miembros en relación con el período 2012-2015, siendo la tercera vez que 27 Estados miembros han presentado un informe de acuerdo con la Directiva sobre nitratos, y la primera vez en que lo hace Croacia.

Como conclusión, el Informe afirma que los datos sobre concentraciones de nitratos muestran que la calidad de las aguas dulces y subterráneas mejoró ligeramente durante el período 2012-2015 en comparación con el período 2008-2011; aunque la situación es variable en la UE, con Estados Miembros en los que los Programas de acción están dando buenos resultados, y otros en los que es necesario adoptar nuevas medidas para reducir y prevenir la contaminación. En general, y a pesar de algunos resultados positivos, como la mejora de la calidad de los programas de acción, la sobrecarga de nutrientes utilizados en la agricultura sigue constituyendo una de las mayores presiones sobre el medio acuático. En este sentido, uno de los retos es cómo tener debidamente en cuenta todos los aportes de nutrientes, incluso aquellos procedentes de fuentes distintas al estiércol y los abonos minerales como, p. ej., las enmiendas del suelo, el agua residual utilizada para riego, el digestato y los nutrientes ya

presentes en el suelo, y otro de los retos es prevenir las pérdidas de nutrientes en el agua y el aire mediante una gestión eficaz del estiércol. Además, es necesario prestar más atención a la manera de integrar la investigación y la innovación (tales como las iniciativas para desarrollar tecnologías innovadoras de procesamiento del estiércol, entre las que se puede mencionar la posibilidad de fomentar el uso de nutrientes reciclados que pueden sustituir a los nutrientes primarios), y mejorar la gobernanza y reforzar el diálogo y las acciones coordinadas de manera conjunta entre todas las partes interesadas (autoridades agrícolas y ambientales, agricultores, empresas de aguas y usuarios, etc.).

En relación con el Reglamento (CE) nº 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales-EMAS, se ha aprobado Decisión (UE) 2018/813, de la Comisión, de 14 de mayo de 2018, relativa al documento de referencia sectorial sobre las mejores prácticas de gestión medioambiental, los indicadores sectoriales de comportamiento medioambiental y los parámetros comparativos de excelencia para el sector agrícola (DOUE L 145, 8.6.2018). Estos documentos tienen que incluir las mejores prácticas de gestión medioambiental, los indicadores de comportamiento medioambiental y, si procede, los parámetros comparativos de excelencia y sistemas de calificación que identifiquen los distintos niveles de comportamiento medioambiental, y las organizaciones registradas, o que se preparen para registrarse, en el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales deben tener en cuenta los mismos para elaborar su sistema de gestión medioambiental y de evaluar su comportamiento medioambiental en su declaración medioambiental o en su declaración medioambiental actualizada, preparada de acuerdo con dicho Reglamento. Teniendo en cuenta que el sector agrícola es muy diverso e incluye una amplia variedad de tipos de productos y de explotaciones, el documento de referencia sectorial debe centrarse en las cuestiones ambientales clave para el sector y las mejores prácticas que procuren conseguir mejoras en tantas partes del sector como sea posible, y, además, debe identificar, a modo de mejores prácticas de gestión ambiental, medidas concretas para mejorar la gestión de los residuos y del estiércol, la gestión del suelo y la eficiencia del riego.

Por otra parte, la Comisión, asimismo, ha presentado el “Informe anual sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro en la Unión Europea para el año 2016” [COM (2018) 595 final, Bruselas, 17.8.2018], en el marco de la Directiva sobre seguridad mar adentro de 2013 (Directiva 2013/30/UE de 12 de junio de 2013, DOUE L 178, 28.6.2013). La Comisión ha recibido datos de Bulgaria, Croacia, Chipre, Grecia, Países Bajos, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia,

Polonia, Rumanía, España y Reino Unido, constatando, de acuerdo con los datos aportados, que la mayoría de instalaciones se encuentran en el Mar del Norte y el Océano Atlántico (410), mientras que 165 instalaciones se encuentran en el Mar Mediterráneo y 9 en el Mar Negro, que las autoridades competentes han inspeccionado regularmente las instalaciones mar adentro en sus jurisdicciones, y que, después de que se produjeran incidentes graves, realizaron investigaciones específicas Reino Unido (21 por problemas medioambientales y de seguridad, 1 por un accidente grave) y Países Bajos (1 por un accidente grave). Las cifras facilitadas por los Estados miembros, específicamente el número y la gravedad de los accidentes notificados, muestran que el sector del petróleo y el gas mar adentro funcionó de forma segura en 2016.

En materia de información ambiental, la Decisión (UE) 2018/853, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 (DOUE L 150, 14.6.2018), sobre normas de procedimiento en el ámbito de la información en materia de medio ambiente, modifica y deroga algunas normas en esta materia.

En relación con el cumplimiento del Convenio de Aarhus, la Decisión (UE) 2018/881, del Consejo, de 18 de junio de 2018 (DOUE L 155, 19.6.2018), insta a la Comisión a que presente un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto ACCC/C/2008/32 (cuyo contenido tiene relación con el cumplimiento del Convenio de Aarhus de un modo compatible con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión y con su sistema de control jurisdiccional) y, si resulta adecuado a la luz de los resultados del estudio, una propuesta de Reglamento por el que se modifique el Reglamento (CE) nº 1367/2006.

Finalmente, se aprobó el Reglamento (UE) 2018/2026, de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, que modifica el anexo IV del Reglamento (CE) nº 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DOUE L 325, 20.12.2018), relativo a la presentación de informes medioambientales.

7. SEGURIDAD NUCLEAR

En este ámbito, se ha publicado el Informe de la Comisión sobre "La aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva 2006/117/Euratom del Consejo relativa a la vigilancia y al control de los

traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado. Segundo Informe” [COM (2018) 6 final, Bruselas, 19.1.2018].

La explotación de los reactores nucleares y de investigación genera, como es sabido, combustible gastado (que es el combustible nuclear irradiado en el núcleo de un reactor y extraído permanentemente de este) y, además, se producen residuos radiactivos generados por distintas instalaciones y actividades, tales como las aplicaciones de los radioisótopos en la medicina, la industria, la agricultura, la investigación y la enseñanza. El combustible gastado y los residuos radiactivos generados se almacenan antes de su posible (re)procesamiento y almacenamiento definitivo, por lo que, desde los emplazamientos donde se han generado o gestionado los mismos, se transportan principalmente por carretera, ferrocarril, mar o, en casos excepcionales, por aire.

El informe considera que el actual marco jurídico de la UE, consistente en las Directivas 2006/117/Euratom, 2013/59/Euratom y 2011/70/Euratom, proporciona una amplia base jurídica para garantizar la protección de la salud de los trabajadores y la población en general frente a los riesgos resultantes de radiaciones ionizantes, incluso durante los traslados de combustible gastado y residuos radiactivos. Este marco jurídico exige que los movimientos transfronterizos de residuos radiactivos y combustible gastado se produzcan únicamente con el consentimiento informado previo de las autoridades competentes de todos los Estados Miembros afectados y utilizando el documento uniforme para la importación, la exportación y el tránsito a través de la Unión. El texto constata que ningún Estado Miembro informó de la no realización de traslados que implicaran movimientos transfronterizos de residuos radiactivos o combustible gastado, aunque se informó de dos denegaciones debidas a material radioactivo no declarado como residuo radiactivo e información insuficiente, aunque esto fue resuelto por los Estados Miembros correspondientes. De acuerdo con el mismo, la Comisión se plantea mejorar el documento uniforme para la supervisión y el control de los traslados de residuos radiactivos y combustible gastado, previsto en la Directiva 2006/117/Euratom; ayudar a los Estados Miembros a armonizar el sistema de notificación de traslados de combustible gastado y residuos radiactivos de los mismos, a fin de mejorar el nivel de coherencia y detalle de los próximos informes, y proponer acciones específicas para mejorar el transporte a nivel nacional y de la UE y aumentar la transparencia y la confianza de la población.

8. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

BARRERO RODRÍGUEZ, C. (Coord.), y otros. *Lecciones de Derecho Administrativo, Volumen III, Regulación Económica y Medio Ambiente*, Ed. Tecnos, Madrid, 2018.

BORRÁS PENTINAT, S., y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. (Eds.), y otros. El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.

DOPAZO FRAGUÍO, M^a P. (Dir.), y otros. *Derecho Administrativo del Medio Ambiente. Temas y prácticas de actualidad jurídica*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018.

EUROPEAN COMMISSION-EUROPEAN POLITICAL STRATEGY CENTRE. *10 trends reshaping climate and energy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018 [doi: 10.2872/847821].

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY:

- *Environmental indicator report 2018. In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme* [EEA Report n° 19/2018], Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018 [doi:10.2800/180334].

- *Environmental indicator report 2017. In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme* [EEA Report n° 21/2017], Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017 [doi:10.2800/905696].

- *Environmental indicator report 2016. In support to the monitoring of the Seventh Environment Action Programme* [EEA Report n° 30/2016], Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016 [doi:10.2800/76896].

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

- “La progresiva integración del medio ambiente en la actividad contractual y convencional de las Administraciones Públicas”, en GALÁN VIOQUE, R. (Dir.), y otros, *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Ed. Instituto García Oviedo (Universidad de Sevilla), Sevilla, 2018, pp. 23-48.

- “¿Está cambiando el Tribunal Constitucional su doctrina sobre las Leyes regionales *antifracking*? La STC 65/2018, de 7 de junio”, *Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer)*, n° 9302, 20 de Noviembre de 2018, 6 páginas.

- Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente, 7ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2018.
 - “De nuevo (¡¡y van... 6!!), Leyes antifracking ante el Tribunal Constitucional: la Sentencia de 25 de enero y la Providencia de 23 de enero de 2018”, *Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer)*, nº 9161, 19 de marzo de 2018, 6 páginas.
 - [“La Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad”](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 81, Julio, 2018, págs. 57-120
 - “El reto normativo de la producción de hidrocarburos no convencionales mediante fractura hidráulica en España”, GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), y otros, *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, págs. 337-356.
 - “Marco legislativo”, en HIDALGO, R. (Dir. técnico), VALLADARES, F., GIL, P. y FORNER, A. (Coord.), y otros, *Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2017, pp. 95-118.
- GALERA RODRIGO, S., y GÓMEZ ZAMORA, M. (Eds.), y otros. *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2018.
- GARCÍA-ÁLVAREZ, G. “Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental”, Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIX-2018.
- GARCÍA URETA, A. (Dir.), y BOLAÑO PIÑEIRO, Mª del C. (Coord.), y otros. *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI = New perspectives on environmental law in the 21st Century*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2018.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R. *La desvinculación como técnica de regulación. De las transferencias de aprovechamiento urbanístico al comercio de derechos de emisión*, Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2018.

- HIDALGO, R. (Dir. técnico), VALLADARES, F., GIL, P. y FORNER, A. (Coord.), y otros. [Bases científico-técnicas para la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas](#), Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2017, 357 pp.
- LÓPEZ RAMÓN, F. *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2018.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), y otros. [Observatorio de Políticas Ambientales 2018](#), Ed. CIEDA-CIEMAT-Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Madrid, 2018.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), y otros. “El Patrimonio Natural en Europa y Latinoamérica”, Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVII-2018.
- LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), y otros. *Medio Ambiente 2019-2020. Memento práctico Francis Lefebvre*, Ediciones Francis Lefebvre, Madrid, 2018.
- LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J.C. *Administración y Legislación Ambiental*, 10ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2018.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, G. Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.
- MELCHOR LLOPIS, L. La asignación de los derechos de emisión. Problemas jurídicos y propuesta de mejora, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.
- ROMM, J. *Climate change. What everyone needs to know*, Oxford University Press, Oxford (UK), 2018.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:
- *Contaminación atmosférica: nuestra salud no tiene todavía la suficiente protección* [Informe especial nº 23/2018], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018 [doi:10.2865/14987].
 - Demostración de captura y almacenamiento de carbono y energías renovables innovadoras a escala comercial en la UE: en los últimos diez años no se han conseguido los avances previstos [Informe

especial nº 24/2018], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018 [doi: 10.2865/494970].

Legislación sobre Medio Ambiente, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.

[Acción por el clima de la Comisión Europea.](#)

[Agencia Europea de Medio Ambiente-cambio climático.](#)

[“Medio ambiente para los europeos” \(Revista\).](#)

[Desarrollo Sostenible en la Unión Europea.](#)

[VII Programa Ambiental de la UE.](#)

[Dirección General de Medio Ambiente-Comisión Europea.](#)

[Observatorio de Políticas Ambientales-OPAM \(Actualidad Jurídica Ambiental\)](#)