

## Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

**SUMARIO:** 1. EL PACTO VERDE EUROPEO: EL PROYECTO AMBIENTAL MÁS AMBICIOSO DE LA HISTORIA Y OTRAS INICIATIVAS. 1.1. La transformación de la economía de la UE para avanzar hacia un futuro sostenible, como primer eje del pacto, implica la configuración de una serie de políticas profundamente transformadoras y la integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE. 1.2. Integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE. 1.3. La Unión Europea como líder mundial. 1.4. Ha llegado el momento de que actuemos juntos: un Pacto Europeo por el Clima. 2. EL IMPULSO AL DESARROLLO SOSTENIBLE. 3. LA EVALUACIÓN DEL VII PROGRAMA AMBIENTAL. 4. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA. 5. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES. 6. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. 7. APLICACIÓN DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL EUROPEO, DENUNCIAS DE INFRACCIONES, INFORMACIÓN AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES. 8. SEGURIDAD NUCLEAR. 9. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.

**RESUMEN:** El año 2019 es el año en que se aprobó el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*), que constituye el plan más ambicioso de la historia en materia medioambiental, tanto por los objetivos planteados como por la financiación a fijar ya en 2020. El Pacto situará a la Unión Europea en una posición de liderazgo mundial en materia ambiental (aunque el virus descubierto en China a finales de año genera ciertas incertidumbres para el futuro). Además, la Unión ha continuado con firmeza su política de

acción por el clima, ha impulsado la reflexión sobre el desarrollo sostenible y la evaluación del VII Programa Ambiental, y ha adoptado medidas e informe sobre economía circular y capital natural, así como sobre evaluación de la legislación ambiental y seguridad nuclear.

**ABSTRACT:** The year 2019 is the year in which the European Green Deal was approved, which constitutes the most ambitious plan in environmental history, both for the objectives set and for the funding to be set already in 2020. The Pact It will place the European Union in a position of global leadership in environmental matters (although the virus discovered in China at the end of the year creates certain uncertainties for the future). In addition, the Union has firmly continued its climate action policy, promoted reflection on sustainable development and the evaluation of the VII Environmental Program, and has adopted measures and reports on circular economy and natural capital, as well as on the evaluation of environmental legislation and nuclear safety.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea. Política ambiental. Política de acción por el clima. Pacto Verde Europeo. Derecho.

**KEYWORDS:** European Union. Environmental policy. Climate action policy. European Green Deal. Law.

## **1. EL PACTO VERDE EUROPEO: EL PROYECTO AMBIENTAL MÁS AMBICIOSO DE LA HISTORIA Y OTRAS INICIATIVAS**

El año 2019 será el año en que se presentó el Pacto Verde Europeo, el proyecto de política medioambiental más ambicioso de la historia europea, que se enmarca perfectamente en la “Nueva Agenda Estratégica 2019-2024”, adoptada por el Consejo Europeo de 20 de junio de 2019 (doc. EUCO 9/19, Bruselas, 20.6.2019), para el nuevo ciclo institucional; uno cuyos ejes, entre otros, es construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social, acometiendo una profunda transformación de la economía y de la sociedad europeas para alcanzar la neutralidad climática; transición climática que ofrecerá un oportunidad real para la modernización de Europa y colocarla en la vanguardia mundial de una economía ecológica, para lo que se mencionan varias acciones (inversiones, economía circular, energía sostenible, medidas sociales, etc.).

La candidata a Presidenta de la Comisión Europea, la Sra. Ursula von der Leyen (la valiente Ministra de Defensa del Gobierno alemán que en su visita oficial a Arabia Saudí, en diciembre de 2016, se negó con contundencia a ponerse el velo y llevó pantalones), ya en las orientaciones políticas de su candidatura ("Mi agenda para Europa: Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados"), estima que Europa debe liderar la transición hacia un planeta sano y llegar a ser el primer continente climáticamente neutro del mundo, para lo que propone un Pacto Verde Europeo, que incluirá el primer acto legislativo climático europeo, consagrando en una norma el objetivo de neutralidad climática para 2050, así como, con la finalidad de conseguir una transición justa, entre otras cuestiones, prevé un plan para una economía lista para el futuro, una nueva estrategia industrial, un plan de inversión sostenible, unos objetivos de reducción de emisiones más ambiciosos, un nuevo plan para la economía circular, preservar el entorno natural de Europa y conseguir ser líderes en relación con los plásticos de un solo uso.

Elegida la Sra. von der Leyen como Presidenta de la Comisión por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria del 16 de julio de 2019, y, una vez realizados los trámites precisos, mediante la Decisión (UE) 2019/1989, del Consejo Europeo, de 28 de noviembre de 2019 (DOUE L 308, 29.11.2019) se nombró a todos los miembros de la Comisión Europea (hasta 2024), que en su estructura administrativa interna cuenta con las Direcciones Generales de Medio Ambiente, de Acción por el Clima y de Energía.

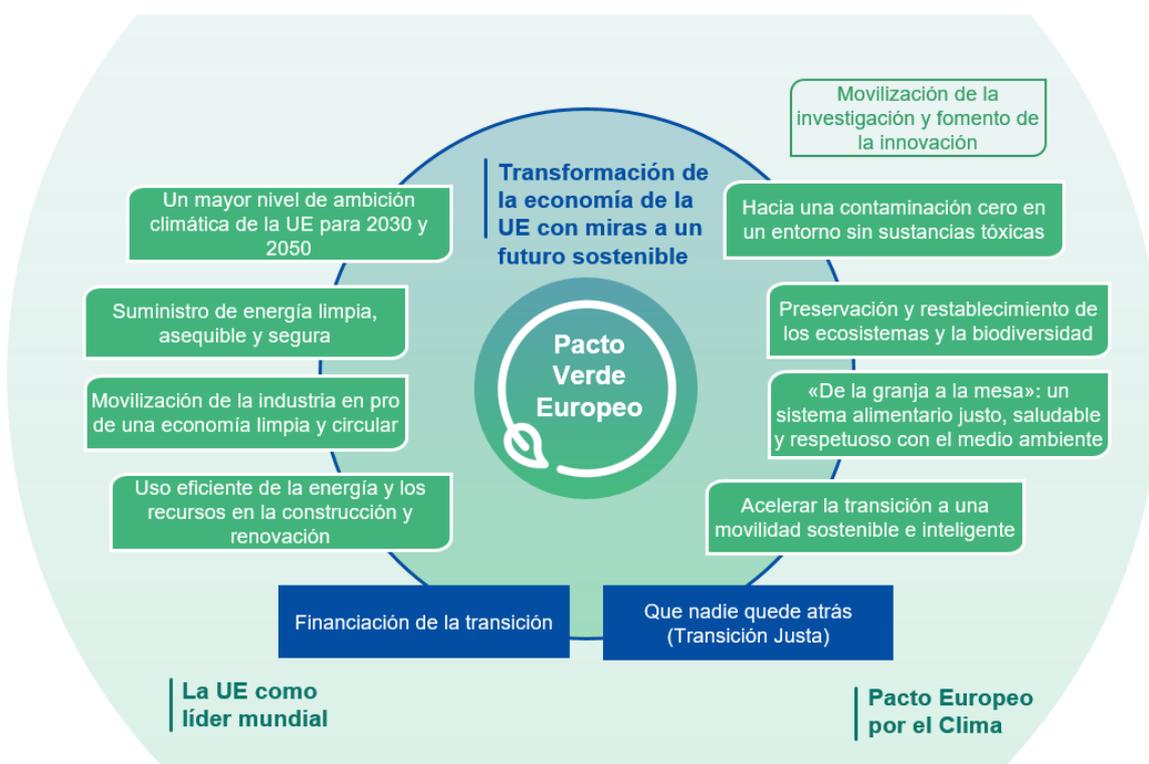
Pocos días después, la Comisión hizo público el Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*)<sup>1</sup> [COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019], que es concebido como la respuesta europea a los desafíos del clima y el medio ambiente, la pérdida de especies naturales, y la destrucción de los bosques y los océanos, y cuya finalidad es transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y en el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos, y que aspira también a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales; todo ello en una transición justa e integradora y presentado, asimismo, una hoja de ruta inicial de las políticas y medidas necesarias para hacer realidad el Pacto, que, además, se considera parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

---

<sup>1</sup> El nombre en inglés dado a la iniciativa recuerda al *New Deal* del gran Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, puesto en marcha a raíz de la crisis de 1929 y de la Gran Depresión, y cuyo importante desarrollo industrial propiciado contribuiría a la victoria en la II Guerra Mundial, así como al *Green New Deal*, propuesto en 2008, y renovado en 2019 en Estados Unidos, por varias personalidades e instituciones privadas y algunas instituciones públicas para abordar la lucha contra el cambio climático y la crisis financiera.

El Pacto Verde Europeo da paso a una nueva estrategia de crecimiento para la UE y respalda la transición de la UE hacia una sociedad equitativa y próspera que responda a los desafíos del cambio climático y la degradación del medio ambiente, mejorando la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Los elementos del Pacto Verde Europeo se ilustran en esta figura de la propia Comunicación de la Comisión.



*Imagen 1: Elementos del Pacto Verde Europeo*

Los ejes del Pacto Verde Europeo son: 1º Realizar una transformación de la economía de la UE con miras a un futuro sostenible (que es el principal y más ambicioso, desde el punto de vista medioambiental); 2º La consideración de la UE como líder mundial en esta materia, y 3º la presentación del importante Pacto Europeo por el Clima; a lo que ha de añadirse el calendario de las propuestas y medidas.

## **1.1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA DE LA UE PARA AVANZAR HACIA UN FUTURO SOSTENIBLE, COMO PRIMER EJE DEL PACTO, IMPLICA LA CONFIGURACIÓN DE UNA SERIE DE POLÍTICAS PROFUNDAMENTE TRANSFORMADORAS Y LA INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN TODAS LAS POLÍTICAS DE LA UE**

En cuanto a la configuración de las políticas transformadoras, la Comisión considera que para avanzar en el Pacto son importantes las políticas de suministro de energía limpia al conjunto de la economía, la industria, la producción y el consumo, las grandes infraestructuras, el transporte, la alimentación y la agricultura, la construcción, la fiscalidad y las prestaciones sociales; para lo que es imprescindible dotar de mayor valor a la protección y el restablecimiento de los ecosistemas naturales, el uso sostenible de los recursos y la mejora de la salud humana; siendo considerado este terreno en el que un cambio transformador es más necesario y aporta más beneficios a la economía, la sociedad y el entorno natural de la UE. Además, la Unión debe también fomentar la transformación digital y las herramientas digitales necesarias, e invertir en ellas al ser factores esenciales para impulsar los cambios requeridos.

Todas estas áreas de actuación están estrechamente interconectadas y se refuerzan mutuamente, pero se deberá prestar una cuidadosa atención a los posibles compromisos entre los objetivos económicos, ambientales y sociales; debiendo hacerse un uso coherente de los diversos instrumentos de actuación, como la regulación y la normalización, la inversión y la innovación, las reformas nacionales, el diálogo con los interlocutores sociales y la cooperación internacional, y el pilar europeo de derechos sociales ha de guiar la acción cuidando que nadie se quede atrás. Por otra parte, además de las nuevas acciones de la UE, se considera que los Estados Miembros deben garantizar que la legislación y las políticas pertinentes para el despliegue del Pacto Verde se hagan cumplir y se apliquen de manera efectiva.

### **1.1.1. Mayor nivel de ambición en la acción climática desde 2030 a 2050**

La Unión ya ha iniciado el proceso de modernización y transformación de la economía con miras al objetivo de neutralidad climática. Entre 1990 y 2018, redujo sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 23 %, al tiempo que la economía creció un 61 %; pero con las políticas actuales solo se logrará reducir esas emisiones en un 60 % de aquí a 2050, pero queda trabajo por hacer.

En el marco de la Comunicación “Un planeta limpio para todos” [COM (2018) 773 final, Bruselas, 28.11.2018], para definir con claridad las condiciones de una transición efectiva y justa, proporcionar previsibilidad a los inversores y garantizar la irreversibilidad de la transición, la Comisión se compromete a proponer, a más tardar en marzo de 2020, la primera “Ley del Clima” Europea, en la que quedará consagrado normativamente el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, y, en el verano de 2020, se presentará un plan que elevará el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable. Para avanzar en estos compromisos, se revisarán, en junio de 2021, los instrumentos normativos implicados (régimen de comercio de emisiones, objetivos nacionales de reducción, uso de la tierra, etc.); se tenderá a garantizar una tarificación eficaz del carbono en todos los sectores económicos, y se tratará de atenuar el riesgo de fuga de carbono mediante la proposición de un mecanismo de ajuste del carbono en frontera. Finalmente, se adoptará, entre 2020/2021, una nueva Estrategia, más ambiciosa, en materia de adaptación al cambio climático.

### **1.1.2. Suministro de energía limpia, asequible y segura**

Proseguir el proceso de descarbonización del sistema energético se considera esencial para la consecución de los objetivos climáticos fijados, dado que la producción y utilización de energía en los sectores económicos representa más del 75 % de las emisiones de GEI de la UE, por lo que debe darse prioridad a la eficiencia energética, y ha de desarrollarse un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables, completado con un rápido proceso de eliminación del carbón y con la descarbonización de gas; además, el abastecimiento energético debe ser seguro y asequible para los consumidores y las empresas.

Los Estados Miembros deben presentar sus planes revisados en materia de energía y clima a finales de 2019, que fijarán las contribuciones nacionales a los objetivos de la UE, de acuerdo con el Reglamento sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima de 2018 (DOUE L 328, 21.12.2018), y se someterán a una evaluación, en junio de 2020, para valorar su ambición de cara a los objetivos de 2030, comprometiéndose la Comisión a revisar la legislación pertinente para exigir tales ambiciosos objetivos. Por otra parte, las energías renovables jugarán un papel decisivo en la transición hacia una energía limpia y segura que beneficie a los consumidores, y debe abordarse el riesgo de la pobreza energética de los hogares, mediante, p. ej., la financiación de la renovación de viviendas. Además, han de desarrollarse infraestructuras inteligentes, revisándose la legislación aplicable en ese sentido.

### **1.1.3. Movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular**

La consecución de una economía climáticamente neutra y circular exige la plena movilización de la industria. La extracción anual mundial de materiales se triplicó entre 1970 y 2017 y sigue creciendo, lo que plantea un gran riesgo a nivel mundial, pues alrededor de la mitad de las emisiones de GEI y más del 90 % de la pérdida de biodiversidad y del estrés hídrico se debe a la extracción de recursos y la transformación de materiales, combustibles y alimentos. La industria de la UE ha iniciado el proceso de transición, pero sólo representa el 20 % de los GEI de la Unión; además, sigue siendo una industria demasiado “lineal” y dependiente de un flujo de extracción y comercialización de materiales, su transformación en productos y, finalmente, su eliminación como residuos o emisiones, pues solo el 12 % de los materiales utilizados por la industria procede de procesos de reciclado.

La transición brinda la oportunidad de expandir la actividad económica sostenible e intensiva en creación de empleo, pues hay en los mercados mundiales un considerable potencial de desarrollo de tecnologías de bajas emisiones y de productos y servicios sostenibles; ofreciendo asimismo la economía circular un gran potencial de creación de actividades y nuevos puestos de trabajo.

La Comisión se compromete, en marzo de 2020, a adoptar una Estrategia industrial de la UE para acometer el doble desafío de la transformación verde y digital (debiéndose descarbonizarse las industrias de gran consumo energético, como el sector del acero, la industria química y el sector de acero, para lo que ya hay un grupo de trabajo en funcionamiento), y asimismo un nuevo plan de acción de la economía circular (centrándose en los sectores con un uso intensivo de la energía, como el textil, la construcción, la electrónica y los plásticos; y fomentará que las empresas ofrezcan productos reutilizables, duraderos y reparables), que incluirá una política de productos sostenibles, la cual dará prioridad a la reducción y reutilización de los materiales antes de su reciclado, así como a contribuir a la reducción de residuos. También deberá disponerse de información fiable, comparable y verificable, al atenuar el riesgo de “blanqueo ecológico” (obligando a las empresas que formulen “declaraciones ecológicas” a fundamentarlas con una metodología común para evaluar sus efectos medioambientales). Asimismo, la Comisión estima que la industria de la UE necesita “pioneros del clima y los recursos” que desarrollen las primeras aplicaciones comerciales de tecnologías de vanguardia en sectores industriales clave de aquí a 2030, entre las que figuran como áreas prioritarias el hidrógeno limpio, las pilas de combustible y otros combustibles alternativos, el almacenamiento de energía, y la captura, el almacenamiento y la utilización de carbono (p. ej., la Comisión apoyará tecnologías de vanguardia en acero limpio

que propicien el desarrollo de un proceso de fabricación de acero sin emisiones de carbono de aquí a 2030). Por otra parte, se estima que las tecnologías digitales son un factor crítico para facilitar la consecución de los objetivos de sostenibilidad del Pacto Verde en muchos sectores (tales como la inteligencia artificial, las redes 5G, la computación en la nube y en el borde y el internet de las cosas), ya que puedan acelerar y potenciar los efectos de las políticas para combatir el cambio climático y proteger el medio ambiente. Todo ello, implicará la promoción de nuevas formas de colaboración con la industria y las inversiones en cadenas de valor estratégicas, que se consideran esenciales (como el Plan de Acción Estratégico para las Baterías y la Alianza Europea de las Baterías, comprometiéndose la Comisión a presentar en octubre de 2020 la legislación pertinente para garantizar una cadena de valor circular, segura y sostenible para todas las baterías, en particular con el fin de abastecer al mercado en expansión de los vehículos eléctricos).

#### **1.1.4. Uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación de edificios**

La construcción, utilización y renovación de edificios exige cantidades considerables de energía y recursos minerales (como arena, grava y cemento). Los edificios representan además el 40 % de la energía consumida, pero la tasa anual de renovación del parque inmobiliario de los Estados Miembros oscila actualmente entre el 0,4 % y el 1,2 %, por lo que deberá como mínimo duplicarse para alcanzar los objetivos de la UE en materia de eficiencia energética y clima.

Para responder a este desafío la UE y los Estados Miembros deben emprender una “oleada de renovación” de edificios públicos y privados, a partir de 2020; y aunque aumentar las tasas de renovación es todo un desafío, como efectos positivos, la renovación de edificios reduce la factura energética, puede atenuar la pobreza energética y revitalizar el sector de la construcción, y brinda la oportunidad de apoyar a las pymes y al empleo local.

Para ello, la Comisión garantizará rigurosamente el cumplimiento de la legislación sobre la eficiencia energética de los edificios; iniciándose con una evaluación de las estrategias de renovación a largo plazo de los Estados Miembros en 2020, y se analizará la posibilidad de incluir las emisiones de los edificios en el comercio de derechos de emisión y se revisará el Reglamento sobre los productos de construcción, para exigir que se garantice que todas las fases del diseño de edificios nuevos y renovados satisfagan las necesidades de la economía circular e impulsen la digitalización y la capacidad de adaptación del parque inmobiliario al cambio climático. Además, entre otras acciones, la Comisión propondrá colaborar con las partes interesadas en una nueva iniciativa sobre renovación en 2020, que incluirá una plataforma abierta que

reunirá al sector de los edificios y la construcción con arquitectos e ingenieros y con las autoridades locales para analizar los obstáculos a la renovación, y también regímenes innovadores de financiación en el marco de InvestEU, atendiendo especialmente a la renovación de viviendas sociales, de escuelas y de hospitales.

### **1.1.5. Acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente**

El transporte representa la cuarta parte de las emisiones de GEI de la Unión, y va en aumento. Para lograr la neutralidad climática, se considera necesaria una reducción del 90 % de las emisiones procedentes del transporte de aquí a 2050; teniendo que contribuir a esta reducción todos los tipos de transporte: por carretera, por ferrocarril, aéreo y por vías navegables.

Con la finalidad lograr un transporte más sostenible para los usuarios se le deben facilitar alternativas a sus hábitos actuales de movilidad más abordables, accesibles, sanas y limpias, para lo que la Comisión adoptará una Estrategia de movilidad sostenible e inteligente en 2020. Por otra parte, para aumentar la eficiencia del sistema de transporte, se estima necesario dar un fuerte impulso al transporte intermodal, por lo que una parte sustancial del 75 % del transporte interior de mercancías que ahora se realiza por carretera debe pasar al ferrocarril y a las vías navegables interiores, lo que requerirá medidas para gestionar mejor y aumentar la capacidad del ferrocarril y las vías navegables interiores, que la Comisión propondrá de aquí a 2021; además, se considerará la sustitución de la propuesta de 2017, de modificación de Directiva de transporte combinado de 1992, por una nueva propuesta que apoye las operaciones de carga multimodal, utilizando transporte por ferrocarril y acuático, incluido el transporte marítimo de corta distancia, y deben acelerarse las propuestas relativas a la aviación.

Asimismo, la Comisión estima que la movilidad multimodal automatizada y conectada desempeñará un papel cada vez mayor en el futuro inmediato, junto con los sistemas de gestión inteligente del tráfico propiciadas por la digitalización, por lo que la infraestructura y el sistema de transporte de la UE se deberán adecuar para apoyar a nuevos servicios de movilidad sostenible que reduzcan la congestión y la contaminación, especialmente en zonas urbanas; a lo que contribuirá la Comisión.

Seguidamente, se considera que el precio del transporte debe reflejar el impacto que tiene sobre el medio ambiente y la salud, por lo que deben desaparecer las subvenciones a los combustibles fósiles; cuestión que se estudiará en el proceso de revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía de 2003, y se propondrán otras medidas (modificación del régimen de comercio

de derechos de emisión, lograr una tarificación vial efectiva, modificar la propuesta sobre gravámenes a vehículos pesados de transporte de mercancías por el uso de determinadas infraestructuras, etc.).

A continuación se aborda la importante cuestión de la necesidad de intensificar la producción y utilización de combustibles alternativos y sostenibles para transporte, pues se estima que, hasta 2025, se necesitarán aproximadamente 1 millón de estaciones públicas de recarga y repostaje para los 13 millones de vehículos de emisión cero y de baja emisión que se espera circulen por las carreteras europeas. Para ello, la Comisión apoyará el despliegue de puntos públicos de recarga y repostaje donde persistan las lagunas, especialmente para viajes de larga distancia y en zonas con menor densidad de población, y lanzará lo antes posible (a partir de 2020) una nueva petición de fondos al respecto, lo que completarán las medidas adoptadas a nivel nacional; además, se considerarán opciones legislativas para impulsar la producción y utilización de estos combustibles alternativos sostenibles.

En este mismo ámbito, considerando que el transporte debe ser infinitamente menos contaminante, sobre todo en las ciudades, y que las emisiones, la congestión urbana y la mejora del transporte público deben encararse con una combinación de medidas, la Comisión propondrá normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión; la revisión, de aquí a junio de 2021, de la legislación sobre normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas, y contemplará aplicar el comercio de derechos de emisión europeo al transporte por carretera, como complemento de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para vehículos. Además, se tomarán medidas con respecto al transporte marítimo, incluido el acceso regulado de los buques más contaminantes a los puertos de la UE y la obligación de que los buques atracados utilicen electricidad en puerto, y, asimismo, debe mejorarse la calidad del aire en las inmediaciones de los aeropuertos, haciendo frente a las emisiones de contaminantes procedentes de aviones y de las operaciones aeroportuarias.

#### **1.1.6. De la granja a la mesa: idear un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medioambiente**

La Comisión señala que los alimentos europeos tienen fama de ser seguros, nutritivos y de calidad, y que deben ser también la norma mundial de sostenibilidad. Pero, aunque ya ha comenzado en este ámbito la transición a sistemas más sostenibles, alimentar a una población mundial en rápido crecimiento todavía es un reto con los patrones de producción actuales, teniendo en cuenta que la misma sigue contaminando el aire, el agua y el suelo, contribuye a la pérdida de biodiversidad y al cambio climático y consume excesivos recursos naturales y, a la vez, una parte importante de los alimentos se desperdicia.

Por ello, y teniendo en cuenta las nuevas tecnologías y los descubrimientos científicos, junto con el aumento de la sensibilización por parte de los ciudadanos, la Comisión presentará la Estrategia “de la granja a la mesa” en la primavera de 2020, que abarque todas las fases de la cadena alimentaria y permita formular una política alimentaria más sostenible, y que refuerce los esfuerzos de agricultores y pescadores para combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad; y en este sentido realizará las propuestas correspondientes en relación con la nueva Política Agraria Común, exigiendo además que los planes estratégicos nacionales para la agricultura sean evaluados (en 2020-2021) con arreglo a criterios sólidos en materia de clima y medio ambiente, que los mismos deben conducir a la utilización de prácticas sostenibles, como la agricultura de precisión, la agricultura ecológica, la agroecología, la agrosilvicultura y unas normas más estrictas en materia de bienestar de los animales, desplazando el centro de atención de las acciones desde el cumplimiento al rendimiento, y deben exigir un mayor nivel de ambición para reducir notablemente el uso de plaguicidas químicos y su riesgo, así como el uso de abonos y antibióticos (con previsión de propuestas en 2021). Asimismo, la Estrategia contribuirá al objetivo de estimular el consumo de alimentos sostenibles y fomentar una alimentación saludable y abordable para todos. No se autorizarán en los mercados de la UE alimentos importados que no cumplan las normas medioambientales de la UE pertinentes. Finalmente, la Comisión propondrá medidas para ayudar a los consumidores a elegir una alimentación saludable y sostenible y a reducir el despilfarro de alimentos; examinará nuevos medios para informar mejor a los consumidores, entre otros, medios digitales, sobre aspectos como el origen de los alimentos, su valor nutricional y su huella medioambiental y ofrecerá también propuestas para mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.

### **1.1.7. Preservación y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad**

El Pacto Verde considera que los ecosistemas aportan servicios esenciales, como alimentos, agua dulce y aire puro y cobijo, paliar las catástrofes naturales, plagas y enfermedades y ayudan a regular el clima; aunque considera que la UE no está alcanzando algunos de sus objetivos medioambientales más importantes para 2020.

En el marco de los compromisos internacionales de la Unión, la Comisión presentará una Estrategia sobre Biodiversidad en marzo de 2020, que establecerá objetivos globales para proteger la biodiversidad y compromisos para atajar las causas principales de la pérdida de biodiversidad en la UE, respaldados por objetivos cuantificables con este mismo fin; aumentará la cobertura de zonas terrestres y marítimas protegidas con gran diversidad a partir

de la red Natura 2000; ofrecerá propuestas para hacer más ecológicas las ciudades europeas e incrementar la biodiversidad en los espacios urbanos, incluyendo la posibilidad de elaborar un plan de recuperación de la naturaleza, y estudiará cómo aportar financiación para ayudar a los Estados Miembros. Además, seguirán medidas más específicas en 2021.

De acuerdo con la anterior, la Comisión elaborará, en 2020, una nueva Estrategia Forestal, que tendrá como objetivos clave la forestación efectiva y la preservación y recuperación de los bosques en Europa, para contribuir a aumentar la absorción de CO<sub>2</sub>, reducir la incidencia y extensión de los incendios forestales y promover la bioeconomía, respetando plenamente los principios ecológicos favorables a la biodiversidad. Por otra parte, los planes estratégicos nacionales, en el marco de la PAC, deben incentivar a los gestores forestales para que preserven, planten y gestionen los bosques de forma sostenible, y la Comisión promoverá los productos importados y cadenas de valor que no conlleven deforestación ni degradación forestal.

Asimismo, se resalta el papel crucial que desempeñará la “economía azul” para aliviar las múltiples demandas sobre los recursos de la tierra y atajar el cambio climático, pues los océanos tienen un importante papel en la mitigación del cambio climático y en la adaptación al mismo, mejorando el uso de los recursos acuáticos y marinos y, p. ej., fomentando la producción y el uso de nuevas fuentes de proteínas. Además, como soluciones duraderas al cambio climático, se han de conseguir unos mares y océanos sanos y resilientes, gestionar de manera más sostenible el espacio marítimo, incluyendo facilitar las energías renovables marinas, y se adoptará un enfoque de tolerancia cero con respecto a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Finalmente, se considera que todas las políticas de la Unión deben contribuir a preservar y recuperar el capital natural de Europa (de acuerdo con las “Orientaciones de la UE sobre la integración de los ecosistemas y sus servicios en la toma de decisiones”, Doc. de trabajo SWD (2019) 305 final, 3 docs., Bruselas, 18.7.2019), y así la Estrategia “de la granja a la mesa”, citada, abordará el uso de plaguicidas y abonos en la agricultura, proseguirán los trabajos en la política pesquera y se establecerán zonas marinas protegidas mejor conectadas y bien gestionadas.

#### **1.1.8. Aspirar a una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas**

Para conseguir un entorno sin sustancias tóxicas se exige tanto evitar que se genere la contaminación como eliminarla y ponerle remedio, y para ello la UE tiene que supervisar, informar, evitar y solucionar adecuadamente la contaminación del aire, del agua, del suelo y de los productos de consumo, y

tanto la Unión como los Estados Miembros tendrán que examinar de forma más sistemática todas las políticas y regulaciones, por lo que la Comisión adoptará en 2021 un plan de acción “contaminación cero” para el aire, el agua y el suelo. En este sentido, se considera que para preservar y recuperar la biodiversidad en lagos, ríos, humedales y estuarios, y para evitar y limitar los daños causados por las inundaciones, deben restablecerse las funciones naturales de las aguas subterráneas y superficiales, para lo que se prevé que la Estrategia “de la granja a la mesa” reducirá la contaminación causada por el exceso de nutrientes, medidas para hacer frente a la contaminación causada por la escorrentía urbana y por fuentes de contaminación nuevas o especialmente nocivas, como los microplásticos y las sustancias químicas, incluidos los medicamentos, y también se considera necesario abordar los efectos combinados de distintos contaminantes.

En relación con la calidad del aire (conforme a la evaluación de las Directivas correspondientes realizada, Doc. de trabajo SWD (2019) 427 final, Bruselas, 28.11.2019), la Comisión propondrá reforzar las disposiciones sobre el seguimiento, modelización y planes, y revisar las normas sobre la calidad del aire de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Por otra parte, la Comisión revisará, en 2021, las medidas de la UE para hacer frente a la contaminación provocada por las grandes instalaciones industriales, examinará el alcance sectorial de la legislación y cómo hacerla plenamente coherente con las políticas relativas al clima, la energía y la economía circular, y colaborará con los Estados Miembros para mejorar la prevención de accidentes industriales.

Finalmente, para garantizar un entorno sin sustancias tóxicas, la Comisión presentará, en el verano de 2020, una Estrategia en el ámbito de las sustancias químicas para alcanzar su sostenibilidad, e impulsar la innovación para el desarrollo de alternativas seguras y sostenibles. Por otra parte, la Comisión utilizará las agencias y organismos científicos de la UE para avanzar hacia un proceso de “una evaluación por sustancia” y ofrecer mayor transparencia a la hora de priorizar las medidas para abordar las sustancias químicas, y, al mismo tiempo, el marco regulador deberá reflejar rápidamente la evidencia científica sobre el riesgo que suponen los alteradores endocrinos, las sustancias químicas peligrosas presentes en los productos, incluidos los importados, los efectos combinados de diferentes sustancias químicas y las sustancias químicas muy persistentes.

## **1.2. INTEGRACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN TODAS LAS POLÍTICAS DE LA UE**

### **1.2.1. En pos de unas finanzas e inversiones ecológicas y una transición justa garantizada**

Indudablemente, para hacer realidad los ambiciosos objetivos del Pacto Verde Europeo, es necesaria una inversión considerable, que la Comisión ha calculado para 2030 en 260.000 millones EUR de inversión anual adicional, que aproximadamente supone el 1,5 % del PIB de 2018, y que requiere movilizar tanto al sector público como al privado, y, para ello, presentará un Plan de Inversiones para una Europa Sostenible que contribuya a conseguir la financiación adicional necesaria, combinando financiación específica para apoyar inversiones sostenibles y propuestas que favorezcan un marco que propicie las inversiones ecológicas.

Como parte de este Plan de Inversiones, se propondrá (en enero de 2020) un Mecanismo para una Transición Justa, con un Fondo de Transición Justa, pues, se afirma, la transición solo puede tener éxito si se lleva a cabo de manera justa e integradora, teniendo en cuenta a los más vulnerables al cambio climático y al deterioro medioambiental, que se producirán cambios estructurales importantes en los modelos empresariales, las competencias necesarias y los precios relativos, y a los ciudadanos les afectará de distintas maneras, según sus circunstancias sociales y geográficas, dado que no todos los Estados Miembros, regiones y ciudades parten del mismo punto para iniciar la transición, ni tiene la misma capacidad de respuesta, por lo que ese Mecanismo se centrará en aquellas regiones y sectores más afectados por la transición porque dependen de combustibles fósiles o de procesos intensivos en carbono, y, en relación con el objetivo de proteger a los ciudadanos y trabajadores más vulnerables a la transición, se facilitará el acceso a programas de reciclaje profesional, empleo en nuevos sectores de la economía o viviendas eficientes energéticamente.

Además, la Comisión ha propuesto un objetivo del 25 % para la integración de la dimensión climática en todos los programas de la UE, por lo que el presupuesto de la UE contribuirá a lograr los objetivos en materia de clima por la parte de los ingresos (p. ej., los derivados de los residuos de envases de plástico no reciclados o una parte de ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión de GEI), y se propone, entre otras cuestiones, que al menos el 30 % del Fondo InvestEU contribuirá a la lucha contra el cambio climático (pero resaltando, entre otras cuestiones, que los proyectos estarán sujetos a una prueba de sostenibilidad para verificar su contribución a los objetivos sociales y en materia de cambio climático y medio ambiente), que se revisará el papel de los Fondos de Innovación y Modernización, para reforzar

su papel y su efectividad a fin de encontrar soluciones innovadoras y climáticamente neutras en la UE y se contará con las acciones del Banco Europeo de Inversiones (que se ha fijado el objetivo de duplicar su meta de lucha contra el cambio climático del 25 % al 50 % para 2025, con lo que se convertirá en el banco europeo del cambio climático).

Asimismo, la necesidad de una transición socialmente justa también debe reflejarse en las políticas a escala nacional y de la UE, contando con una imprescindible coherencia de las mismas en materia de clima y medio ambiente y con un enfoque global.

Finalmente, el sector privado se considera que será clave para financiar la transición ecológica, al ser necesario enviar señales a largo plazo para dirigir los flujos financieros y de capital hacia inversiones ecológicas y evitar activos obsoletos. Para ello, la Comisión presentará, en el tercer trimestre de 2020, una Estrategia renovada de finanzas sostenibles, con tres ejes esenciales: reforzar las bases para una inversión sostenible (debiendo, primero, la UE clasificar las actividades sostenibles desde el punto de vista medioambiental y después integrarse la sostenibilidad en la gobernanza empresarial, y que las empresas divulguen más datos sobre clima y medio ambiente, y, entre otras cuestiones, garantizar una gestión adecuada de los riesgos medioambientales y reducir los gastos de transición y mitigación); brindar más oportunidades a inversores y empresas, facilitándoles que encuentren inversiones sostenibles y garantizando su credibilidad, y, en tercer lugar, se prevé que los riesgos climáticos y medioambientales se gestionen e integren en el sistema financiero.

### **1.2.2. Ecologización de los presupuestos nacionales y emisión de las señales de precios correctas**

Los presupuestos nacionales desempeñan un papel clave en la transición. El mayor uso de las herramientas para elaborar presupuestos más ecológicos contribuirá a reorientar la inversión pública, el consumo y la fiscalidad hacia las prioridades ecológicas y a separarlos de las subvenciones perjudiciales. Por ello, la Comisión trabajará con los Estados Miembros para evaluar esas herramientas y prácticas para ecologizar los presupuestos, y, en este sentido, la prevista revisión del marco europeo de gobernanza económica incluirá una referencia a la inversión pública ecológica en el contexto de la calidad de las finanzas públicas. En relación con la emisión de señales de precios correctas, se propone un eficaz diseño de las reformas fiscales, pues puede impulsar el crecimiento económico y la resiliencia frente a las perturbaciones climáticas y contribuir a una transición justa y, en el marco del Pacto, se creará el contexto necesario para reformas fiscales de gran calado que supriman las subvenciones a los combustibles fósiles, desplacen la carga tributaria desde el trabajo hacia la contaminación y tengan en cuenta las consideraciones sociales, y más

concretamente permitir que los Estados Miembros puedan hacer un uso más selectivo de los tipos del IVA que refleje el aumento de las ambiciones medioambientales (p. ej., para el fomento de la producción de frutas y hortalizas ecológicas). Finalmente, antes de finalizar 2021, se revisarán las directrices sobre ayudas estatales pertinentes, incluidas las relativas a protección del medio ambiente y energía, en apoyo a la transición hacia la neutralidad climática y facilitando la eliminación gradual de los combustibles fósiles, especialmente los más contaminantes, garantizando condiciones de competencia equitativas en el mercado interior; suponiendo asimismo una oportunidad para despejar las barreras comerciales al despliegue de productos limpios.

### **1.2.3. Movilización de la investigación y fomento de la innovación**

Las nuevas tecnologías, las soluciones sostenibles y la innovación disruptiva se consideran elementos esenciales para alcanzar los objetivos del Pacto Verde, y para mantener su ventaja competitiva en tecnologías limpias, se considera que la UE ha de aumentar considerablemente el despliegue y la demostración a gran escala de nuevas tecnologías en todos los sectores y en todo el mercado único, construyendo nuevas cadenas de valor innovadoras.

Se esperan cambios a gran escala en ámbitos como la adaptación al cambio climático, los océanos, las ciudades y el suelo, pero este reto supera los medios de que dispone cada Estado Miembro, por lo que se utilizará Horizonte Europa (con al menos un 35% de su presupuesto dedicado a financiar nuevas soluciones para el clima); las asociaciones con la industria y los Estados Miembros fomentarán la investigación y la innovación en materia de transporte en lo que respecta, p. ej., a las baterías, el hidrógeno limpio, la producción de acero hipocarbónica, los sectores circulares de base biológica y los entornos construidos; el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología seguirá promoviendo la colaboración entre los centros de enseñanza superior, los organismos de investigación y las empresas en torno al cambio climático, la energía sostenible, los alimentos del futuro y el transporte urbano inteligente, respetuoso con el medio ambiente e integrado; el Consejo Europeo de Innovación ofrecerá financiación, inversión de capital y servicios de aceleración empresarial a las empresas emergentes y pymes con gran potencial; se potenciarán los enfoques más sistémicos en la agenda de la UE sobre investigación e innovación, y finalmente se potenciará la generación y uso de datos accesibles e interoperables, combinados con la infraestructura digital (superordenadores, nubes, redes ultrarrápidas) y soluciones de inteligencia artificial, que facilitan las decisiones basadas en datos contrastados y amplían la capacidad de comprender y abordar los retos medioambientales, y potenciar la capacidad de la UE para predecir y gestionar catástrofes ambientales, para lo que la Comisión desarrollará un modelo digital de la Tierra de muy alta precisión.

#### **1.2.4. Activación de la enseñanza y la formación**

Las escuelas, los centros de formación y las universidades se consideran foros idóneos para difundir información sobre los cambios necesarios para el éxito de la transición ecológica, por lo que la Comisión elaborará un marco europeo de competencias que contribuirá al desarrollo y la evaluación de los conocimientos, las capacidades y las actitudes relativos al cambio climático y el desarrollo sostenible, proporcionará materiales de apoyo y facilitará el intercambio de buenas prácticas en los programas de formación del profesorado. Por otra parte, se intentará dotar a los Estados Miembros de nuevos recursos financieros que aumenten la sostenibilidad de los edificios y el funcionamiento de las escuelas (3.000 millones EUR de inversiones en infraestructuras escolares en 2020), y finalmente es necesario el reciclaje profesional y la mejora de las competencias para extraer los beneficios de la transición.

#### **1.2.5. Un mandamiento verde: “no ocasionarás daños”**

Todas las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir al éxito de la Unión en su transición justa hacia un futuro sostenible, en la que los instrumentos de mejora de la legislación de la Comisión proporcionan una sólida base para ello (utilizando con más precisión consultas públicas; identificación de las repercusiones medioambientales, sociales y económicas, y de los análisis de la medida en que las pymes resultan afectadas y en que la innovación se ve fomentada o, por el contrario, obstaculizada, y las evaluaciones de impacto, entre otros instrumentos); se invita a las partes interesadas a que utilicen las plataformas disponibles para simplificar la legislación y localizar casos problemáticos, y la Comisión afinará la medida en que sus directrices para la mejora de la legislación y las herramientas de apoyo cubren las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la innovación, de forma que las iniciativas de la UE cumplan el principio “no ocasionarás daños”, para lo que la Exposición de Motivos de las propuestas legislativas y actos delegados explicará la forma en que cada iniciativa respeta el mismo.

### **1.3. LA UNIÓN EUROPEA COMO LÍDER MUNDIAL**

La Comisión estima que los retos mundiales del cambio climático y la degradación del medio ambiente reclaman una respuesta mundial, por lo que la UE seguirá promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente, clima y energía en todo el mundo, y en el futuro desarrollará una “diplomacia por el Pacto Verde” más rigurosa, centrada en convencer a los demás y en ofrecer apoyo a quienes asuman su parte de la política de fomento del desarrollo sostenible, y movilizándolo a todos los canales diplomáticos.

Por otra parte, la UE seguirá garantizando que el Acuerdo de París continúe siendo el marco multilateral indispensable para hacer frente al cambio climático, al que contribuirá disminuyendo el porcentaje de la Unión en las emisiones mundiales; destacando la trascendencia de la Conferencia de las partes a celebrar en Glasgow en 2020, al tener que evaluarse los avances registrados hacia la consecución de los objetivos a largo plazo, y el objetivo de la UE de fortalecer los contactos con sus socios para aumentar el esfuerzo colectivo y ayudarles a revisar y aplicar las contribuciones nacionales y a diseñar estrategias ambiciosas a largo plazo.

Paralelamente, la UE intensificará su diálogo bilateral con los países socios (particularmente con los países del G 20 y con sus vecinos más cercanos, p. ej., con la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales) y, en caso necesario, establecerá formas innovadoras de colaboración, y también con sus socios en todo el mundo para desarrollar mercados internacionales de carbono como herramienta clave para crear incentivos económicos a la acción por el clima.

Además, la UE contribuirá a tratar los temas climáticos y medioambientales en las agendas verdes y las Cumbres internacionales previstas (China, África, con una estrategia propia, América Latina, el Caribe, etc.), aunque habrá que tener presente la preocupante incidencia del coronavirus de Wuhan, China (oficialmente denominado COVID 19), iniciado el 31 de diciembre de 2019, y cuyas perspectivas para 2020 son muy negativas.

Asimismo, la UE debe, además, reforzar las iniciativas actuales y abordar con terceros países y a nivel multilateral las cuestiones transversales relacionadas con el clima y el medio ambiente, al reconocer que estos retos mundiales son una amenaza y fuente de inestabilidad.

Por otra parte, se considera que la Política Comercial de la UE debe apoyar la transición ecológica (p. ej., reforzando los compromisos con la sostenibilidad de los acuerdos comerciales y evaluando su aplicación; facilitar el comercio y la inversión en bienes y servicios ecológicos; fomentar sistemas de contratación pública respetuosos con el clima; combatir prácticas nocivas para el medio ambiente, etc.), y la Comisión se compromete a continuar elaborando pautas de crecimiento sostenible, a apoyar mercados mundiales abiertos y atractivos para productos sostenibles y a colaborar con socios de todo el mundo para garantizar la seguridad de los recursos de la UE y el acceso fiable a las materias primas estratégicas.

Finalmente, la Unión se compromete, mediante su Política de cooperación y asociación internacional, a canalizar los fondos, públicos y privados, para la transición ecológica (principalmente, mediante el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional propuesto por la

Comisión, que plantea asignar un 25 % de su presupuesto a objetivos relacionados con el clima), así como a movilizar a los inversores internacionales con la misma finalidad.

#### **1.4. HA LLEGADO EL MOMENTO DE QUE ACTUEMOS JUNTOS: UN PACTO EUROPEO POR EL CLIMA**

La Comisión, más tardar en marzo de 2020, se compromete a poner en marcha un Pacto Europeo por el Clima que se centrará en tres ejes de interacción con los ciudadanos en esta materia: fomentar el intercambio de información y de ideas y facilitar la comprensión, por parte de los ciudadanos, de la amenaza y el reto que suponen el cambio climático y la degradación del medio ambiente, así como de las formas de contrarrestarlos; en segundo lugar, abrir espacios reales y virtuales para que quienes así lo deseen expresen sus ideas y su creatividad y colaboren en iniciativas ambiciosas, tanto de forma individual como colectiva, y se animará a los participantes a que se comprometan con objetivos específicos, y, en tercer lugar, trabajar en la creación de capacidad para facilitar las iniciativas de base sobre el cambio climático y la protección del medio ambiente. Además, la Comisión velará por que la transición verde ocupe un lugar destacado en el debate sobre el futuro de Europa. El Pacto por el Clima se fundamentará en la actual ronda de diálogos con los ciudadanos organizados por la Comisión y en las asambleas de ciudadanos de toda la UE, así como en la labor de los comités de diálogo social. Por otra parte, antes de suscribir este Pacto, la Comisión y los Estados Miembros deben esforzarse por garantizar que todos los instrumentos de planificación disponibles se utilicen de forma coherente, y la aplicación y el cumplimiento efectivo de las Políticas y de la legislación, así como el uso de fondos europeos, incluidos los de desarrollo rural, para ayudar a las zonas rurales en relación, principalmente, con la economía circular y la bioeconomía. En este mismo contexto, la Comisión considerará la posibilidad de revisar el Reglamento de Aarhus de 2006, para mejorar los recursos administrativos y judiciales por parte de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, en el marco del Pacto Verde, la Comisión se compromete a presentar en 2020 la propuesta de VIII Programa de Acción en materia de medio Ambiente, y con ello la Política Medioambiental de la UE para el futuro.

La trascendencia financiera para el futuro del Pacto Verde Europeo se plasma en los planes e instrumentos para financiar la transición verde, presentados ya en enero de 2020, y que se calcula que movilizarán nada menos que un billón de euros en la próxima década (sin duda, el mayor porcentaje de la historia de gasto en acción por el clima y sobre medio ambiente).

Como complemento necesario del Pacto Verde Europeo, y en estrecha relación, la Comisión adoptó la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020 [COM (2019) 650 final, Bruselas, 17.12.2019], que (recordando las frases de la Cumbre de París de 19 y 20 de octubre de 1972, en la que se inició la Política Ambiental Comunitaria) parte de considerar que

*“[e]l crecimiento económico no es un fin en sí mismo. La economía debe estar al servicio de las personas y el planeta. La preocupación por el clima y el medio ambiente, el progreso tecnológico y el cambio demográfico van a transformar profundamente nuestras sociedades”*,

por lo que la Unión Europea y sus Estados Miembros deben responder a estos cambios estructurales con un nuevo modelo de crecimiento que respete los límites de nuestros recursos naturales y garantice la creación de empleo y una prosperidad duradera para el futuro, y que se plasma en la propia Estrategia; teniendo en cuenta que, para seguir siendo competitivos en el futuro y lograr la neutralidad climática de Europa es preciso hacer frente ya a los retos a largo plazo de la economía, debiendo transformarse la Unión en una economía sostenible que ayude a ella misma y a sus Estados Miembros a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.



Imagen 2: Esquema de la Estrategia europea de crecimiento

En este marco, la Comisión afirma que “[e]l *Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento*”, porque sitúa la sostenibilidad, en todos los sentidos del término, y el bienestar de los ciudadanos en el centro de la acción de la UE, y entiende que para lograrlo es preciso conciliar cuatro dimensiones: el medio ambiente, la productividad, la estabilidad y la equidad, pues se trata de cuatro dimensiones complementarias que constituyen el eje de la Estrategia europea de crecimiento (cuyo esquema se representa en la figura que se adjunta en el texto).

En primer lugar, los esfuerzos europeos deben centrarse en liderar la transición hacia un continente respetuoso con la naturaleza y climáticamente neutro de aquí a 2050, garantizando al mismo tiempo que todos puedan beneficiarse de las oportunidades que ofrezca dicha transición. En segundo lugar, a través del desarrollo de nuevas tecnologías y soluciones sostenibles, Europa puede situarse a la vanguardia del futuro crecimiento económico y convertirse en un líder mundial en un mundo cada vez más digitalizado (en particular en áreas clave para su soberanía tecnológica como la ciberseguridad, la inteligencia artificial y las redes 5G), y además las tecnologías digitales son un factor clave del Pacto Verde Europeo. En tercer lugar, la Unión debe completar su Unión Económica y Monetaria para garantizar que todos los instrumentos económicos estén preparados y disponibles en caso de producirse una perturbación económica importante, y debe reforzarse el papel internacional del euro para aumentar el peso de Europa en el mundo y en los mercados globales y ayudar a proteger a las empresas, los consumidores y los gobiernos europeos de evoluciones externas desfavorables. Y, en cuarto lugar, la nueva Agenda económica debe garantizar que la transición sea equitativa e inclusiva, que ponga a las personas por delante de todo y debe prestar especial atención a las regiones, las industrias y los trabajadores para los que la transición suponga un mayor esfuerzo. En este sentido, tendrá un papel central una estrategia industrial fuertemente asentada en el mercado único que permita a nuestras empresas innovar y desarrollar nuevas tecnologías al tiempo que se potencia la circularidad y se crean nuevos mercados; lo que significará recentrar la política económica de Europa a largo plazo, con el objetivo de ofrecer a las generaciones más jóvenes en toda Europa un futuro sostenible y próspero.

## **2. EL IMPULSO AL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Siguiendo las iniciativas internacionales en la materia, sobre todo la Agenda 2030 de Naciones Unidas, de acuerdo con lo señalado por el Consejo Europeo celebrado en octubre de 2018, la Comisión presentó el 30 de enero de 2019 el documento de reflexión “Hacia una Europa sostenible en 2030” [COM (2019) 22 final, Bruselas, 30.1.2019], que, con la finalidad de allanar el proceso

para adoptar una estrategia en la materia, enmarca la iniciativa en los retos mundiales (concretamente, la Agenda 2030 de Naciones Unidas y sus conocidos 17 objetivos de desarrollo sostenible) y europeos en materia de desarrollo sostenible (como, p. ej., la deuda ecológica, la dependencia exterior de la UE de ciertas materias primas o las amenazas a la biodiversidad), así como en lo realizado hasta ahora (resaltando que 7 Estados Miembros figuran entre los 10 primeros del Índice Mundial de los ODS, que todos los EM figuran entre los 50 primeros y que todos los EM obtienen la máxima puntuación en el ODS 1 sobre pobreza y la segunda puntuación en el ODS 2 sobre vida sana y bienestar, aunque deben tenerse en cuenta las diferencias entre los EM en muchos de los ODS), resaltando el papel de precursora de la Unión en dicho desarrollo sostenible desde hace décadas, y la importancia económico-social de los mismos (así, p. ej., entre 2012 y 2015 las exportaciones de tecnologías limpias e hipocarbónicas de la UE superaron 71.000 millones de euros, superando en 11.000 millones de euros a las importaciones y se calcula que la consecución de los ODS en la UE supondrá sobre 10 billones de euros).

Seguidamente se propone el marco de una Europa sostenible en 2030, incluyendo ámbitos y medidas en materia de economía circular, sostenibilidad de la huerta a la mesa, energía-edificios-movilidad, transición hacia el desarrollo sostenible socialmente justa, instrumentos horizontales que faciliten esta transición, aspectos financieros-fiscalidad-precios-competencia, sobre educación-ciencia-tecnología investigación-innovación, responsabilidad social corporativa, comercio abierto-normas y gobernanza y coherencia en las políticas.

La reflexión de la Comisión finaliza con el planteamiento de tres opciones posibles para el futuro (sobre los que girará el debate en la materia): elaborar una estrategia general de la UE sobre los objetivos de desarrollo sostenible que oriente a la Unión y a sus Estados Miembros; integrar esos objetivos en las políticas europeas pero sin obligar a los Estados Miembros o poner más énfasis en la acción exterior de la Unión consolidando la acción interna.

Las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, de 9 de abril de 2019, "Hacia una Unión cada vez más sostenible para 2030" (sesión nº 3685, doc. 8286/19), destacan que la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos de desarrollo sostenible es fundamental nuestro mundo, subraya que el desarrollo sostenible está en la esencia de la Unión Europea (tanto en sus valores como para avanzar hacia un futuro más sostenible), y resaltan el interés de la UE en seguir desempeñando un papel de liderazgo en la aplicación coherente, global y eficaz de la Agenda 2030 e impulsar su aplicación, por lo que acoge con satisfacción el documento de reflexión de la Comisión citado como contribución necesaria y urgente al debate acerca de un futuro más sostenible para Europa y a la definición de las prioridades estratégicas de la próxima Comisión.

El Consejo reitera firmemente sus Conclusiones de junio de 2017 (doc. 10370/17), en las que insta a la Comisión a elaborar una Estrategia de aplicación global que esboce unos calendarios, unos objetivos y unas medidas concretas que reflejen la Agenda 2030 y a integrar los objetivos de desarrollo sostenible en todas las políticas internas y externas de la UE, basándose en lo que queda por hacer hasta 2030 por lo que respecta a las políticas, la legislación, las estructuras de gobernanza para la coherencia horizontal y los medios de ejecución de la UE, así como las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2018 (doc. EUCO 13/18), en las que se pide que la citada estrategia global se presente en 2019.

Para ello, el Consejo insta a la Comisión a que, a la hora de elaborar esa Estrategia de aplicación global de la UE, presente una Hoja de ruta clara para abordar los retos y aprovechar oportunidades a que se hace referencia en el documento de reflexión de la Comisión, posiblemente también en forma de planes de acción y estrategias sectoriales.

Entre las cuestiones a integrar en esa Estrategia global, se considera urgente reforzar la coherencia de las políticas en favor del desarrollo sostenible a todos los niveles y entre todas las acciones internas y externas, acelerando la integración de la Agenda 2030 y de los ODS en todas las políticas, estrategias e instrumentos pertinentes de la UE. Además, el Consejo de la UE insta a que se incluya, entre los principales fundamentos de la actuación en favor de un futuro sostenible, una transición determinante hacia una economía circular, el recurso a ciclos de materiales no tóxicos, la búsqueda de la neutralidad climática, en consonancia con el Acuerdo de París, la protección de la biodiversidad y los ecosistemas, la lucha contra el cambio climático, la sostenibilidad de la agricultura y la alimentación y unos sectores de la energía, los edificios y la movilidad hipocarbónicos, seguros y sostenibles, al tiempo que se fomenta la cohesión europea, y a que se refuerce la dimensión social a fin de fomentar la inclusión, la igualdad, incluida la de género, y una transición socialmente justa, garantizándose al mismo tiempo la salvaguarda de los valores comunes de la UE, como la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. En materia económica, se reitera la importancia de que los flujos financieros sean coherentes con la Agenda 2030 y la respalden. Finalmente, el Consejo reafirma la necesidad de seguir apoyando el desarrollo sostenible a nivel mundial, proponiendo diversas acciones.

En relación con esta reflexión, entre otros textos, el dictamen del Comité Europeo de las Regiones de 26 de junio de 2019, sobre “Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS): una base para una estrategia a largo plazo de la UE para una Europa sostenible en 2030”, acoge con satisfacción este documento y pide a la Comisión Europea y al Consejo Europeo que reconozcan la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus objetivos de desarrollo

sostenible como una prioridad en su agenda política y como objetivo global del próximo plan estratégico de la UE 2019-2024 y más adelante. Además, en esta misma línea de actuación, el Comité adoptó el 27 de junio de 2019 el dictamen sobre "Un planeta limpio para todos-La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra" (ambos en DOUE C 404, 29.11.2019). Asimismo, el dictamen del Comité Europeo de las Regiones, de 8 de octubre de 2019, sobre "Una Europa sostenible de aquí a 2030: seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la transición ecológica, así como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático" (DOUE C 39, 5.2.2020), resalta la importancia del desarrollo sostenible y el interés en la UE continúe desempeñando un papel de liderazgo en la aplicación de la Agenda 2030; recalca la importancia de definir la nueva estrategia "Hacia una Europa sostenible en 2030" como base para un futuro europeo a largo plazo, y acoge con satisfacción la dinámica renovada del debate sobre una política climática ambiciosa de la UE y la propuesta de "Pacto Verde Europeo" (anunciado entonces por la Presidenta de la Comisión). También debe mencionarse, en esta misma línea de acción, el dictamen del Comité Económico y Social Europeo, de 31 de octubre de 2019, sobre "No dejar a nadie atrás al aplicar la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030" (DOUE C 47, 11-2-2020), que aboga por establecer un Pacto Verde y Social Europeo como parte de una Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE de aquí a 2050, precisando su contenido y otras cuestiones.

Finalmente, se adoptó la Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible (DOUE C 410, 6.12.2019), que se inicia afirmando que las tres dimensiones de la sostenibilidad (económica, social y medioambiental) están integradas y son indivisibles, y la cultura es parte inseparable de ellas; que los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas no mencionan todas las políticas y medidas que pueden utilizarse para lograr la sostenibilidad, aunque, sin embargo, todas las políticas y medidas, incluidas las culturales, pueden y deben utilizarse activamente para alcanzar esos objetivos, y que la cultura, considerada como sistema de significados compartidos en el seno de una comunidad, incide en el modo en que esta comunidad evalúa las medidas de desarrollo sostenible y, por consiguiente, es un motor del desarrollo sostenible que puede mediar entre los distintos intereses medioambientales, sociales y económicos. Sobre esta base, la Resolución afirma que deben intensificarse los esfuerzos para promover la dimensión cultural en el desarrollo sostenible, y, entre otras cuestiones, revisar las políticas y las medidas culturales y otras relacionadas con la cultura con el fin de maximizar su contribución a la sostenibilidad, y solicita a la Comisión que elabore, de forma coordinada con

los Estados Miembros, un plan de acción sobre la dimensión cultural del desarrollo sostenible en la UE e integrar dicho plan en la estrategia de ejecución de la UE de la Agenda 2030.

### 3. LA EVALUACIÓN DEL VII PROGRAMA AMBIENTAL

La Decisión n° 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DOUE L 354, 28.12.2013), por la que se aprobó el Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020, estableció que la Comisión llevaría a cabo una evaluación del VII PMA y presentaría un informe al Parlamento Europeo y al Consejo a su debido tiempo antes del final del VII PMA; en su caso, sobre la base de dicha evaluación, la Comisión presentaría una propuesta para un VIII PMA en el momento oportuno, con el fin de evitar un vacío entre el VII PMA y el siguiente (art. 4).

La [evaluación del Programa](#) comenzó en el marco de la hoja de ruta de 2017, incluyendo una estrategia de consultas sobre la misma, que se celebraron en 2018, y otras actividades (como el estudio de evaluación redactado por la firma Trinomics, de Rotterdam, para la Comisión o la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2018, sobre la aplicación del Programa, doc. P8\_TA (2018) 0100).

La Comisión adoptó, el 15 de febrero de 2019, el Informe sobre la evaluación del VII Programa de acción en materia de Medio Ambiente [COM (2019) 233 final, Bruselas, 15.2.2019, y docs. de los Servicios de la Comisión SWD (2019) 181 final, partes 1 y 2, Bruselas, 15.5.2019], en el que resalta que el mismo ha supuesto un valor añadido en la formulación de la política ambiental de la Unión y que se ha ajustado a las prácticas de buena gobernanza, destacado la alta participación de las partes interesadas. En cuanto a sus objetivos prioritarios se ha avanzado más en el relativo a conseguir una economía hipocarbónica y menos en los relativos al capital natural, a la salud y a la integración, destacándose el ahorro de costes que ha supuesto. Además, confirma el acierto de la nueva estructura del Programa, con los objetivos prioritarios, con objetivos y medidas más concretos. Como conclusión, la Comisión considera que el Programa ha sido positivo, y la evaluación realizada guiará las futuras decisiones sobre el nuevo Programa Ambiental.

Como ya hemos señalado, en el marco del Pacto Verde, la Comisión se ha comprometido a presentar en 2020 la propuesta de VIII Programa de Acción en materia de medio Ambiente.

#### **4. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA**

Este ámbito continúa siendo esencial para la Unión Europea, y se demuestra por la importancia de las acciones y textos adoptados durante este año.

En relación con el cumplimiento de los objetivos asumidos por la UE en relación con el cambio climático, el informe de la Comisión Europea "Preparar el terreno para aspirar a metas más ambiciosas a largo plazo. Informe de situación de la UE de 2019 sobre la acción por el clima" [COM (2019) 559 final, Bruselas, 31.10.2019], constata que en 2018 las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión (incluidas las de la aviación internacional) disminuyeron un 23 % con respecto a los niveles de 1990, con lo que la UE se halla bien encaminada para alcanzar su objetivo de acuerdo con el Convenio sobre el Cambio Climático de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % para 2020; teniendo en cuenta, por contra, que entre 1990 y 2018, el PIB combinado de la UE creció un 61 %. Las emisiones de instalaciones cubiertas por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (emisiones procedentes de la producción de electricidad y calor y de la industria) disminuyeron un 4,1 % entre 2017 y 2018, y las no cubiertas por ese régimen (como las del transporte, los edificios, la agricultura y los residuos) disminuyeron un 0,9 % en esos mismos años.

Por otra parte, en relación con el cumplimiento del Acuerdo de París y el compromiso de reducir al menos un 40 % las emisiones de GEI para 2030 con respecto a 1990, el informe prevé que, con la legislación adoptada para cumplir con este compromiso (y teniendo en cuenta que los planes nacionales integrados de energía y clima han de aprobarse y ponerse en marcha), e incluso se prevé que, con la aplicación efectiva de todos los objetivos en materia de clima, energía y movilidad establecidos, se podría llegar aproximadamente a una reducción de las emisiones de GEI en un 45 % en 2030, sobre datos de 1990.

No obstante, en relación con las emisiones de los sectores no incluidos en el régimen del comercio de emisiones (como el transporte, los edificios, la agricultura, respecto de las emisiones distintas del CO<sub>2</sub>, y los residuos), que están sujetas a la legislación sobre el reparto del esfuerzo de 2009, los objetivos de reducción no se están cumpliendo por los Estados Miembros (salvo Portugal y Grecia), por lo que habrá que articular medidas adicionales.

Además, el informe detalla las políticas y la legislación adoptada desde 2018 en la materia, así como los cambios introducidos en los instrumentos financieros europeos para hacer frente al cambio climático y aprobar y financiar las medidas correspondientes.

Finalmente, en cuanto a la adaptación al cambio climático, se han logrado avances en el marco de la Estrategia de adaptación de la UE de 2013 con el fin de preparar a los Estados Miembros para los impactos climáticos actuales y futuros, pues 26 de ellos (salvo Bulgaria y Croacia) o bien ya disponen de una estrategia nacional de adaptación o bien están a punto de finalizar su elaboración, y se están elaborando más acciones.

En estrecha relación con el texto anterior y en mismo marco de la acción por el clima, la Comisión aprobó, el 9 de abril de 2019, el Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía [COM (2019) 175 final, Bruselas, 9.4.2019, y Anexo sobre actualización de la hoja de ruta prevista]. El objetivo del proyecto de la Comisión Juncker, de 2015, era ofrecer a los consumidores una energía segura, sostenible, competitiva y asequible, mediante una transformación profunda de las políticas energéticas y climáticas europeas; y asimismo incluía el compromiso de convertir a la UE en líder mundial de las energías renovables, dar prioridad a la eficiencia energética y seguir liderando los esfuerzos mundiales para luchar contra el cambio climático; proyecto que puede decirse que está en plena realización en todos esos aspectos.

En efecto, la Comisión mantiene que el proyecto ha dado lugar a un marco global y jurídicamente vinculante para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, contribuyendo al mismo tiempo a modernizar la economía europea y su industria, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo sostenible. Además, ha permitido a la UE fijar objetivos claros y ambiciosos para 2030 en cuanto a energías renovables y eficiencia energética, establecer políticas ambiciosas sobre movilidad limpia (sobre emisiones de turismos, furgonetas y camiones nuevos), y ha proporcionado una base sólida para trabajar en pro de una economía climáticamente neutra, moderna y próspera de aquí a 2050. En tercer lugar, combina un marco normativo actualizado con una visión de las políticas requeridas hasta 2050; proporcionando así la seguridad necesaria para una inversión innovadora y de calidad, a fin de modernizar la economía de la UE y generar puestos de trabajo. Asimismo, el proyecto tiene como eje principal la profundización del mercado interior de la energía. Como complemento, se ha puesto en marcha un marco de medidas de apoyo para abordar problemas sociales, industriales y de otro tipo. Por último, la Unión de la Energía ha permitido a la UE hablar con una sola voz en la escena internacional.

A continuación, el informe describe las tendencias y algunas observaciones sectoriales, como las relativas a las emisiones de GEI, el régimen de comercio de emisiones, la situación de los objetivos de la UE sobre energía y clima, la integración del mercado europeo de la energía, la calidad del aire y la inversión en estos ámbitos. Seguidamente, se describe, con comentarios, el marco regulador de la Unión de la Energía, con sus componentes.

Para finalizar, el informe precisa el marco que ha de facilitar la transición energética prevista, incluyendo los aspectos sobre infraestructuras, los modos de garantizar la equidad social de la transición, capacitar a las ciudades y a las comunidades locales, apoyo la investigación y la innovación, sustentar y reforzar la competitividad industrial, proponer inversiones en sostenibilidad y en transición energética, y potenciar la dimensión exterior de la Unión de la Energía.

Asimismo, la Comisión aprobó, en la misma fecha anterior, el Informe de situación en materia de energías renovables [COM (2019) 225 final, Bruselas, 9.4.2019], que comienza por resaltar que las energías renovables son el eje central de las prioridades de la Unión de la Energía, en particular desde la Directiva 2009/28/CE que fijó los objetivos para 2020 y sobre todo, para el futuro, la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE L 328, 21.12.2018), que establece un nuevo marco a fin de cumplir con el objetivo vinculante de la UE de que para 2030 al menos un 32 % del consumo final bruto de energía corresponda a energías renovables.

En 2017, la UE alcanzó una cuota del 17,52 % de energías renovables sobre el consumo final bruto de energía, frente al objetivo del 20 % para 2020, con lo que se constata que se está en vías de alcanzar el objetivo fijado; aunque el ritmo del aumento de la cuota se ha ralentizado desde 2014. En cuanto al consumo de energías renovables en términos absolutos, los sectores de la calefacción y la refrigeración son los que más contribuyen, seguidos estrechamente por la electricidad renovable y el sector del transporte. Las fuentes principales de energía renovable utilizadas en el consumo de energía fueron la biomasa para calefacción y refrigeración, la energía hidroeléctrica y eólica para electricidad, y los biocombustibles para transporte; destacando que, en el sector eléctrico, se produce un claro cambio de paradigma hacia las renovables (sin duda, por la disminución del coste de la electricidad a partir de energía solar fotovoltaica y energía eólica, entre un 75% y un 50% entre 2009 y 2018).

Con datos de Eurostat de 2017, existen 11 Estados Miembros (Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Croacia, Italia, Lituania, Hungría, Rumanía, Finlandia y Suecia) que ya han logrado una cuota equivalente a la de sus objetivos para 2020; otros 10 Estados Miembros (entre los que está España) ya se ajustan o sobrepasan sus trayectorias provisionales establecidas para 2017-2018, y los 7 EM restantes (Bélgica, Irlanda, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Eslovenia) deberían aumentar los esfuerzos para ajustarse a la trayectoria media para 2017-2018 con miras a los objetivos para 2020. En cuanto a los niveles de consumo de energía renovable en términos absolutos en la UE de los Veintiocho, se produjo un aumento considerable. Por

otra parte, las cuotas sectoriales de las energías renovables aumentaron en la gran mayoría de los Estados Miembros entre 2015 y 2017. En el sector del transporte, en el que los EM deben alcanzar el objetivo del 10 %, se constata una ralentización que sobre todo constituye un reto en los ocho EM (Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia y Eslovenia) que registran un consumo de energías renovables en el sector del transporte inferior al 5 %, y que por consiguiente necesitarían un aumento considerable para alcanzar el objetivo fijado.

En relación con las previsiones de cumplimiento del objetivo para 2020, se estima en la UE un aumento de la cuota de energía renovable del 18,1 % al 20,7 % para 2020 con las iniciativas en curso y previstas de las políticas en materia de energía renovable; previéndose que varios EM logren buenos resultados en los años restantes y alcancen niveles de despliegue superiores a sus objetivos. No obstante, para 11 EM tales medidas serían insuficientes para alcanzar los objetivos establecidos y en otros 7 EM (entre ellos España) existe cierta incertidumbre en su cumplimiento, al depender en gran medida de los niveles de demanda energética.

La Unión de la Energía, como hemos señalado, es una de las prioridades clave de la Unión Europea, y en los últimos años se han hecho importantes avances hacia el logro de sus objetivos. Como parte de una agenda para las políticas en materia de energía y clima orientada hacia el futuro, afirma la Comisión, hay determinados ámbitos que habrá que mejorar para conseguir todos los objetivos políticos; considerándose, en este sentido, un importante aspecto de esta agenda prospectiva sobre las futuras políticas energéticas examinar el modo mediante el que la Unión toma decisiones en este ámbito. Para contribuir a esto último, se ha presentado la Comunicación de la Comisión "Una toma de decisiones más eficiente y democrática en la política energética y climática de la UE" [COM (2019) 177 final, Bruselas, 9.4.2019], que propone, cuando se aborden cuestiones importantes relacionadas con el mercado único, que el Consejo adopte más frecuentemente las decisiones por mayoría cualificada y con participación del Parlamento Europeo, y para lo cual analiza e insta a mejorar la votación por mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario en el marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y reforzar la responsabilidad democrática en el marco del Tratado Euratom (principalmente, propiciando una mayor intervención del Parlamento Europeo en las decisiones en materia nuclear, mediante el trabajo Grupo de Expertos de Alto Nivel, que ha de evaluar la mejor forma de aumentar la rendición de cuentas democrática y la transparencia en el marco del Tratado Euratom).

La Unión Europea, como es sabido, está decidida a cumplir sus compromisos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y

suministrar a sus ciudadanos una energía segura, asequible y sostenible; además, constituye la primera de las grandes economías en implantar un marco jurídicamente vinculante para cumplir el Acuerdo de París e ir más allá. Para intentar conseguirlo, se ha adoptado un ambicioso marco legislativo para 2030 que insta una Unión de la Energía con una acción por el clima con proyección de futuro; fijándose para 2030 unos ambiciosos objetivos relativos a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, las energías renovables y la eficiencia energética. Como instrumento esencial para cumplir esos objetivos, el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima de 2018 prevé los planes nacionales integrados de energía y clima.

En este contexto, la Comisión adoptó la Comunicación "Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia" [COM (2019) 285 final, Bruselas, 18.6.2019], que analiza los proyectos de planes nacionales de energía y clima, y examina sus efectos globales para alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía de la UE y los objetivos de 2030.

De la evaluación de dichos planes, la Comisión obtiene los siguientes datos: en materia de energías renovables, sigue existiendo un desfase en la UE, pues con los proyectos de planes actuales, en lugar del mínimo del 32 %, la cuota de estas energías alcanzaría entre un 30,4 % y un 31,9 % en 2030, con lo que algunos EM (entre los que no está España); en relación con la eficiencia energética, los objetivos de eficiencia energética para 2020 peligran (no en relación a España) debido al aumento del consumo de energía en los últimos años, por lo que los EM que no alcanzan los objetivos deberán afianzar las medidas existentes u otras nuevas, y, sobre la base de las medidas relativas a la reducción de las emisiones nacionales de GEI incluidas en los proyectos de planes nacionales de energía y clima, y adoptando unos supuestos conservadores para los países que no han presentado ni unas ni otras, se estima que la reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero para la UE ya se ajusta al objetivo de reducir en un 40 % dichas emisiones de aquí a 2030 con respecto a 1990, lo que supone un avance considerable en comparación con las reducciones anteriores; incluyendo los sectores no integrados en el comercio de emisiones (transporte, edificios, agricultura y residuos), en relación con los que las previsiones obligarán a algún esfuerzo adicional de los EM para alcanzar los objetivos previstos para 2030; asimismo, se analizan las interconexiones eléctricas. A continuación, la Comisión realiza precisiones concretas sobre diversas cuestiones de los planes de energía y clima (como descarbonización; energías renovables; eficiencia energética; seguridad energética; mercado interior de la energía, e investigación, innovación y competitividad; solidez y coherencia de los proyectos de planes y análisis de las interacciones políticas). Finalmente, la Comunicación señala los próximos

pasos a seguir (tales como corregir los desfases detectados para 2030; implicar a todos los Departamentos ministeriales de cada EM; apoyar la industria, la competitividad y la innovación; atraer la inversión y detectar oportunidades de financiación; integrar plenamente la dimensión social e incluir objetivos a largo plazo y una visión a largo plazo).

En relación con la actividad exterior de la UE en materia de acción por el clima, la Comisión aprobó la Comunicación relativa a la Cumbre sobre la Acción Climática de 2019, organizada en Nueva York, bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas [COM (2019) 412 final, Bruselas, 11.9.2019], en la que se constata que la UE sigue cumpliendo los compromisos asumidos en este ámbito y se exponen las líneas de trabajo para el futuro, resaltando que la Unión es actualmente el mayor donante de financiación para el clima (las contribuciones de la UE y de sus EM suponen más del 40 % de la financiación pública mundial para el clima, han aumentado más del doble desde 2013, y superando los 20.000 millones de euros anuales), así como las orientaciones de la nueva Comisión (ya analizadas).

En materia normativa, en relación con la energía, la protección de la atmósfera y la acción por el clima, durante este año se han aprobado varias disposiciones importantes:

- el Reglamento (UE) 2019/631, de 17 de abril de 2019 (DOUE L 111, 25.4.2019), que se establece normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos;
- el Reglamento (UE) 2019/1242, de 20 de junio de 2019 (DOUE L 198, 25.7.2019), que establece normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para vehículos pesados nuevos;
- la Directiva (UE) 2019/1161, de 20 de junio de 2019 (DOUE L 188, 12.7.2019), que modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, que exige que los EM garanticen que los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras, en la contratación pública relativa a determinados vehículos de transporte por carretera, tengan en cuenta los impactos energético y medioambiental de estos durante su vida útil, incluidos el consumo de energía y las emisiones de CO<sub>2</sub> y de determinados contaminantes;
- la Decisión de Ejecución (UE) 2019/2005, de 29 de noviembre de 2019 (DOUE L 310, 2.12.2019), relativa a las emisiones de

gases de efecto invernadero correspondientes a cada Estado miembro en 2017;

- el Reglamento Delegado (UE) 2019/1122, de 12 de marzo de 2019 (DOUE L 177, 2.7.2019) que completa la Directiva 2003/87/CE, sobre el régimen del comercio de emisiones, en lo que respecta al funcionamiento del Registro de la Unión;
- el Reglamento Delegado (UE) 2019/1868, de 28 de agosto de 2019 (DOUE L 289, 8.11.2019), que adapta la subasta de derechos de emisión a las normas del RCDE-UE para el período 2021-2030 y a la clasificación de derechos de emisión como instrumentos financieros;
- el Reglamento (UE) 2019/1021, de 20 de junio de 2019 (DOUE L 169, 25.6.2019) sobre contaminantes orgánicos persistentes, que refunde el texto original de 2004 con sus modificaciones posteriores; y
- la Recomendación (UE) 2019/553 de la Comisión, de 3 de abril de 2019, sobre la ciberseguridad en el sector de la energía (DOUE L 96, 5.4.2019), que establece las principales cuestiones relacionadas con la ciberseguridad en el sector de la energía: requisitos de tiempo real, efectos en cascada y combinación de tecnologías tradicionales y de vanguardia, y determina las principales acciones que deben llevarse a cabo para aplicar medidas de preparación en esta materia.

Por otra parte, la Comisión ha adoptado el “Informe sobre la aplicación de la Directiva 2009/31/CE, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono” [COM (2019) 566 final, Bruselas, 31.10.2019], que señala que las disposiciones de la Directiva se han aplicado correctamente en los EM; mantiene que, pese a la continua falta de evaluación positiva sobre la viabilidad técnica y económica de la adaptación posterior a la tecnología de almacenamiento, las centrales eléctricas están reservando terrenos en previsión de que las condiciones cambien en el futuro, y que un número considerable de EM y Noruega siguen apoyando las actividades de investigación y demostración relativas al almacenamiento, o prevén hacerlo en un futuro próximo, a través de programas o fondos nacionales; además, varios países participan en proyectos europeos de investigación y colaboración.

Además, la Comisión adoptó el “Informe sobre el mercado europeo del carbono” [COM (2019) 557 final/2, Bruselas, 16.1.2020, corrigendum], que considera que en 2018 se produjo un progreso considerable respecto de la adopción de las normas de aplicación de la siguiente fase (la 4ª) del régimen de

comercio de emisiones, al aprobarse disposiciones sobre la fuga de carbono, la asignación gratuita, las subastas, la creación del Fondo de Innovación, así como del seguimiento, la notificación y la verificación; previéndose que las restantes normas de aplicación se están elaborando a fin de que se adopten antes del inicio del nuevo período del comercio de emisiones en enero de 2021. Además, en ese mismo año se produjo un descenso sustancial de las emisiones de las instalaciones sujetas al régimen de comercio, concretamente la disminución fue un 4,1% con respecto a 2017, la cual se debió principalmente a la producción de electricidad y calor, mientras que las emisiones de la industria disminuyeron ligeramente y las emisiones de la aviación aumentaron un 3,9%. Por otra parte, los cambios legislativos de los últimos años para hacer frente al excedente de derechos de emisión han mostrado resultados notables, pues en 2019 se produjo una reducción de los volúmenes de subasta de casi el 40%, lo que supone 397 millones de derechos de emisión, con lo que en 2019 se subastará un 30 % menos de derechos que en 2018. Así, ante esta positiva evolución, ha aumentado la confianza de los participantes en el mercado y ha seguido reforzando la señal del precio del carbono, con lo que el aumento del precio de los derechos de emisión dio lugar a un aumento sustancial de los ingresos totales de las subastas generados por los EM, y así, en 2018 los ingresos totales ascendieron a más del doble de los ingresos generados el año anterior. Finalmente, el cumplimiento del régimen de emisiones superó el 99 %, tanto en las instalaciones fijas como en los operadores de aeronaves, por todo lo cual se considera que la arquitectura del sistema ha mantenido su solidez y la organización administrativa entre los EM ha demostrado su eficacia.

De acuerdo con todas las previsiones, la actual transición hacia la energía limpia traerá consigo un considerable aumento de la demanda de baterías, constituyendo un mercado estratégico a nivel europeo y mundial (se calcula que sólo el mercado europeo podría alcanzar 250.000 millones de euros anuales a partir de 2025), tendencia que se ve reforzada por la legislación relativa a la Unión de la Energía, por lo que la Comisión considera que las baterías son una cadena de valor estratégica, en la cual la UE debe incrementar la inversión y la innovación en el contexto de una estrategia de política industrial reforzada encaminada a crear una base industrial sostenible y competitiva. En este contexto, y de acuerdo con el Plan de acción estratégico para las baterías de 2018 [COM (2018) 293 final, Bruselas, 17.5.2018], se ha publicado el Informe de la Comisión sobre "La ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa" [COM (2019) 176 final y Anexo, Bruselas, 9.4.2019], que refleja la situación de las principales medidas tomadas hasta la fecha a lo largo de la cadena de valor de las baterías y determina los retos y las oportunidades de la UE en este sector estratégico para la descarbonización y la modernización de la economía.

Debido a la política de acción por el clima y a las medidas de transición energética, la necesidad de baterías, tanto para almacenar electricidad como para la movilidad en vehículos, aumentará progresivamente, y así, según las proyecciones del mercado global, la demanda de baterías de ion-litio aumentará significativamente hasta 2040, pero, dado que la UE depende ahora en gran medida de la importación de celdas de baterías y del acceso a las cinco materias primas esenciales para la fabricación de baterías (litio, níquel, cobalto, manganeso y grafito), y dada su dependencia exterior (p. ej., el 69 % del suministro mundial de grafito natural proviene de China y el 64 % del suministro mundial de cobalto se obtiene de la República Democrática del Congo; si bien, debe resaltarse que la cadena de suministro de baterías de ion-litio está dominada actualmente por China), la industria se podría ver expuesta a elevados costes y grandes riesgos en la cadena de suministro, y la capacidad del sector del automóvil para enfrentarse a competidores extranjeros se vería reducida, sobre todo si hay escasez en vista del aumento previsto de la demanda. Por ello, el objetivo de la Comisión es que la UE se convierta en líder de la industria y aumente su autonomía estratégica en el sector de las baterías, a lo largo de la cadena de valor, y, por tanto, tiene el propósito de sentar las bases para un ecosistema de baterías sostenible, competitivo e innovador en la Unión.

En base a la trascendencia de las baterías, y a esta visión estratégica, la Comisión plantea el plan propuesto en relación con las siguientes cuestiones (precisándose las medidas y acciones en el Anexo): investigación, innovación y demostración en relación con el diseño y despliegue de la próxima generación de tecnologías en el ámbito de las baterías; inversión en el despliegue industrial de soluciones innovadoras a lo largo de la cadena de valor de las baterías (Alianza Europea de Baterías y EIT InnoEnergy prevén alrededor de 100.000 millones de euros de inversión privada); establecimiento de normas para baterías limpias, seguras, competitivas y producidas éticamente; un mercado laboral y mano de obra cualificada, con inversión en las personas; un enfoque estratégico que garantice el acceso sostenible a las materias primas para la fabricación de baterías; profundizar en la economía circular: garantizar el acceso a materiales secundarios para las baterías, y medidas normativas y facilitadoras que impulsan la demanda de baterías para el almacenamiento y la electromovilidad.

Asimismo, la Comisión aprobó el segundo “Informe anual sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro en la Unión Europea para el año 2017” [COM (2019) 358 final, Bruselas, 30.7.2019], que se basa en informes y datos anuales notificados por los EM, tal y como establece la Directiva sobre seguridad mar adentro de 2013. La Comisión ha recibido datos de Bulgaria, Croacia, Chipre, Grecia, los Países Bajos, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Polonia, Rumanía, España y el Reino Unido. Las instalaciones analizadas son 378 que se encuentran en el mar del

Norte y el Océano Atlántico, 166 en el mar Mediterráneo, 8 en el mar Negro y 2 en el mar Báltico. En 2017, las autoridades competentes inspeccionaron regularmente las instalaciones mar adentro, y, a raíz de algunos incidentes, tres Estados miembros (el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos) realizaron investigaciones durante el período de referencia: Reino Unido llevó a cabo dieciséis investigaciones por problemas medioambientales y de seguridad y dos investigaciones por accidentes graves, una de las cuales seguía en curso durante el período de notificación, y Dinamarca y Países Bajos llevaron a cabo una investigación por un accidente grave cada uno; además, en Alemania y Bulgaria hubo un suceso notificable, pero ningún accidente grave. Los sucesos notificables fueron vertidos involuntarios, pérdidas de control del pozo (reventón/activación del sistema de divergencia), fallos en elementos críticos para la seguridad y el medio ambiente, y colisiones de buques. De acuerdo con las cifras facilitadas por los EM (específicamente en cuanto al número y la gravedad de los accidentes notificados en relación con el número de instalaciones) muestran, según el informe, que el sector europeo del petróleo y el gas mar adentro también funcionó de forma segura en 2017.

## **5. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES**

En esta materia se aprobó la Comunicación de la Comisión sobre “Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo” [COM (2019) 352 final, Bruselas, 23.7.2019, con Anexos 1 y 2], que resalta su importancia a nivel general, considerándolos indispensables, pues son nuestros pulmones y el sistema en que se sustenta la vida, ocupan el 30 % de la superficie terrestre y albergan el 80 % de la biodiversidad del planeta, y nos dan el aire que respiramos, absorbiendo el CO<sub>2</sub> de la atmósfera; pero, desde un punto de vista negativo, no deben olvidarse los problemas que tienen actualmente, debido a la degradación y la deforestación (entre 1990 y 2016 se perdió una superficie forestal de 1,3 millones de kilómetros cuadrados). En relación con los bosques en la Unión, el 43 % de la superficie terrestre (unos 182 millones de has.; además, alcanzan la mitad de la Red Natura 2000, con unos 38 millones de hectáreas) está ocupada por bosques u otras superficies boscosas, y de esa superficie, 134 millones de has. se destinan al suministro de madera; además, los bosques de la UE se han expandido, debido a la Estrategia forestal de la UE de 2013.

Sin embargo, a pesar de estos datos, la Comisión considera que los objetivos de conservación y uso sostenible de los bosques no pueden alcanzarse con las políticas vigentes; por lo que, la intensificación de las medidas de protección de los bosques existentes, el manejo forestal sostenible y la creación de manera activa y sostenible de nueva cobertura boscosa deben desempeñar un papel fundamental en nuestras políticas de sostenibilidad; siendo preciso prestar una atención especial a los bosques primarios.

Sin embargo, se estima que no existe una única solución válida, pues tanto la lucha contra la deforestación como el manejo forestal sostenible son retos complejos, y, además, las soluciones deben ser específicas para cada país y región, para proteger los bosques existentes, especialmente los bosques primarios, y aumentar de manera significativa una cobertura boscosa sostenible y con diversidad biológica en todo el mundo.

Dada la situación señalada, el objetivo de la Comunicación es proponer formas de intensificar la actuación de la UE para proteger los bosques del mundo, en particular los bosques primarios, y para restaurarlos de una manera sostenible y responsable, y en fin extender la cobertura boscosa mundial para mejorar la salud y los medios de subsistencia de las personas y garantizar un planeta saludable. Para ello, la Comisión propone, de acuerdo con los compromisos internacionales y la propia Política Ambiental de la UE, cinco prioridades (con las medidas correspondientes de la UE y las que se recomiendan a los EM, la industria y la sociedad civil, que se detallan en los Anexo 1 y 2) para intensificar la actuación de la UE contra la deforestación y la degradación forestal: reducir la huella de la Unión sobre la tierra asociada al consumo y fomentar el consumo de productos de cadenas de suministro libres de deforestación; trabajar en colaboración con los países productores para reducir las presiones sobre los bosques y demostrar el carácter "libre de deforestación" de la cooperación de la UE para el desarrollo; reforzar la cooperación internacional para detener la deforestación y la degradación de los bosques e impulsar la restauración forestal; reorientar la financiación hacia prácticas más sostenibles de utilización de la tierra, y apoyar la disponibilidad de información sobre los bosques y las cadenas de suministro de productos básicos, la calidad de esa información y el acceso a la misma, así como la investigación y la innovación. No obstante, dado que el mandato de la actual Comisión está a punto de concluir (en la fecha de adopción del texto), la Comunicación no establece un plan definitivo para la próxima Comisión.

Unos meses después, las Conclusiones del Consejo y los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 16 de diciembre de 2019 (Consejo de la Unión Europea, doc. 15151/19, Bruselas, 16. 12.2019) acogen favorablemente la Comunicación de la Comisión, refrendan sus objetivos y su alcance, apoyan su planteamiento y se comprometen a colaborar con la Comisión y otros agentes en la aplicación de las acciones propuestas; realizando además precisiones en relación con su contenido y otras propuestas.

## 6. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

En este ámbito destaca la aprobación de la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L 155, 12.6.2019), cuya finalidad es prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular en el medio acuático, y en la salud humana, así como fomentar la transición a una economía circular con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles, contribuyendo así también al funcionamiento eficiente del mercado interior. El texto se aplica a los productos de plástico de un solo uso enumerados en el Anexo (como vasos para bebidas y sus tapas y tapones; recipientes o para alimentos; bastoncillos de algodón; cubiertos; platos; pajitas; agitadores de bebidas, etc.), a los productos fabricados con plástico oxodegradable y a las artes de pesca que contienen plástico. En relación con las distintas partes del Anexo, según cada caso, se establecen obligaciones de los EM de reducción cuantificadas de su consumo, restricciones a la introducción en el mercado, requisitos aplicables a los productos y requisitos de marcado, así como se prevé una responsabilidad ampliada del productor en relación con algunos productos de plástico de un solo uso, ciertas obligaciones de recogida separada, medidas de concienciación y coordinación, y sistemas de información e informes, que permiten su evaluación.

Asimismo, se adoptó Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques (DOUE L 151, 7.6.2019), cuyo objeto es proteger el medio marino de las repercusiones negativas de las descargas y vertidos de desechos por los buques que utilizan los puertos situados en la Unión, al tiempo que se garantiza el buen funcionamiento del tráfico marítimo, mejorando la disponibilidad y la utilización de instalaciones portuarias receptoras adecuadas y la entrega de desechos a las mismas. Para ello, los EM garantizarán que se disponga de instalaciones portuarias receptoras adecuadas que satisfagan las necesidades de los buques que utilicen normalmente el puerto y no causen demoras innecesarias a los mismos, y que se elabore y aplique en cada puerto un plan de recepción y manipulación de desechos. Se regula el régimen de entrega de los desechos generados por los buques y los sistemas de recuperación de costes generados; previéndose naturalmente el sistema de control del cumplimiento, incluyendo las sanciones a establecer y aplicar por los Estados Miembros.

Por lo demás, la Comisión adoptó el Informe sobre la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores [COM (2019) 166 final, Bruselas, 9.4.2019], que resalta la importancia actual de las pilas, pues, entre otros usos, suministran energía para

los vehículos y permiten conectarse a redes de comunicación a través de los dispositivos personales, y almacenan energía y garantizan un transporte público más limpio; además, ha de tenerse en cuenta que, con la continua transformación de la manera en la que se produce y utiliza la energía eléctrica, el número de pilas en el mercado de la UE seguirá creciendo, ejerciendo sin duda una mayor presión sobre el medio ambiente.

De acuerdo con las previsiones de la Directiva relativa a las pilas de 2006, se ha evaluado y examinado su aplicación, así como su impacto en el medio ambiente y en el mercado interior. La Comisión concluye que los EM han adoptado las medidas necesarias para aplicar las disposiciones de la misma, y que ha generado resultados positivos en términos de un medio ambiente mejor, la promoción del reciclado y un mejor funcionamiento del mercado interior para pilas y materiales reciclados; sin embargo, se observan ciertas limitaciones en relación con algunas disposiciones jurídicas o con su aplicación, lo que impide que la Directiva cumpla plenamente sus objetivos, p. ej., con respecto a la recogida de residuos de pilas o la eficiencia de la recuperación de materiales; asimismo, la falta de un mecanismo eficaz para incorporar las novedades tecnológicas y los nuevos usos de las pilas en la Directiva suscita dudas sobre su capacidad de adaptarse a la rápida evolución tecnológica en este ámbito. El trabajo futuro, según la Comisión, debe hacer especial hincapié en identificar y evaluar la viabilidad de las medidas para mejorar el impacto de la Directiva en la protección del medio ambiente, el correcto funcionamiento del mercado interior, la promoción de la economía circular y las políticas hipocarbónicas.

## **7. APLICACIÓN DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL EUROPEO, DENUNCIAS DE INFRACCIONES, INFORMACIÓN AMBIENTAL Y OTRAS CUESTIONES**

La aplicación de la política y la legislación de la UE (y asimismo de cualquier otra parte del mundo) en materia de medioambiental es esencial para tener un medio ambiente sano. Conseguir que lo decidido normativamente sea ejecutado es fundamental si se quieren garantizar buenos resultados medioambientales para los ciudadanos, mantener unas condiciones de competencia equitativas para los agentes económicos y crear oportunidades para impulsar las innovaciones sociales y tecnológicas y el desarrollo económico. De acuerdo con el estudio de COWI-EUNOMIA para la Comisión Europea de 2019, se calcula que los costes totales para la sociedad provocados por las deficiencias que existen hoy en la aplicación de la normativa de medio ambiente ascienden a alrededor de 55.000 millones euros al año.

La revisión de la aplicación de esta normativa tiene por objeto mejorar su aplicación, determinar las causas de las deficiencias de aplicación y superar los obstáculos sistémicos a la integración de las consideraciones ambientales en todos los sectores políticos, y señala los principales retos de cada EM, así como las buenas prácticas y los aspectos excelentes existentes.

Realizado el primer proceso de revisión de esta legislación en 2017, la Comisión adoptó la Comunicación "Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019: Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida" [COM (2019) 149 final, con Anexo, Bruselas, 4.4.2019], que evalúa el estado de ejecución de las principales prioridades medioambientales de la UE:

- Convertir a la UE en una economía hipocarbónica circular, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva: en general, el marco político para la economía circular se ha consolidado, pero varios EM (entre ellos, España) deberían aplicar mejor los principios de la misma, p. ej., en relación con el ahorro de agua y energía o sobre residuos y reciclado; algunos EM deberían mejorar sus resultados en materia de ecoinnovación e incrementar la sensibilización y fomentar la adopción de instrumentos voluntarios, como la etiqueta ecológica de la UE y los sistemas de gestión y auditoría medioambientales; la prevención de los residuos sigue planteando un gran reto en todos los EM, y sólo nueve EM (España entre ellos) redujeron el volumen de residuos generados per cápita entre 2014 y 2016, pero únicamente 5 EM han alcanzado ya el objetivo de reciclado de residuos urbanos del 50 % fijado para 2020 (entre los que no se encuentra España), y finalmente se considera que muchos EM (incluyendo a España) tienen que aumentar la eficacia de la recogida selectiva de residuos;
- Cambio climático y medio ambiente: se constata que existe un buen nivel de aplicación de la legislación sobre el clima en toda la UE, por lo que el Informe confirma que es probable que se cumplan los objetivos de 2020; asimismo se corrobora que el régimen de comercio de emisiones tiene un índice de cumplimiento muy elevado (cada año las instalaciones cubren alrededor del 99 % de sus emisiones con el número de derechos de emisión requerido); se resalta la adopción de la Directiva (UE) 2018/410 que incluye el nuevo objetivo de reducir las emisiones de GEI en al menos un 40 % de aquí a 2030, en comparación con 1990, y en ese mismo año 25 EM ya habían

desarrollado Estrategias nacionales de adaptación al cambio climático, y los 3 restantes siguieron trabajando para finalizar las suyas;

- Protección, conservación y mejora del capital natural: el Informe afirma que para lograr un estado de conservación favorable de especies y espacios se requiere la plena aplicación de las Directivas sobre hábitats y sobre aves, por lo que habrá que avanzar en la aplicación práctica de ambas; la Red Natura 2000 ha seguido expandiéndose, pero subsisten lagunas que deben colmarse con nuevas medidas;
- Garantizar la salud y la calidad de vida de los ciudadanos: el Informe repasa diversos aspectos que inciden en la salud y calidad de vida, tales como calidad del aire y ruido (constatando que la calidad del aire en Europa ha mejorado en las últimas décadas, aunque debe seguir avanzando para cumplir las nuevas normas y estrategias, reduciendo algunas concentraciones en varios EM en relación con varios contaminantes o mejorando los puntos de muestreo; por otra parte, se debe avanzar en las medidas contra el ruido), emisiones industriales (la industria emite el 40 % de los contaminantes atmosféricos y el 20 % de los acuáticos, aunque debe tenerse en cuenta también que representa el 24 % del PIB de la UE y emplea a 50 millones de personas; el texto clave continua siendo la Directiva de emisiones industriales de 2010, pero se estima que los EM deberían revisar los permisos concedidos para comprobar que se ajustan a las mejores técnicas disponibles, y debe avanzarse en atajar la contaminación del sector eléctrico); gestión de la calidad del agua, las inundaciones y los recursos hídricos (el Informe considera que, aunque se ha avanzado mucho en el cumplimiento de los objetivos de la Directiva marco sobre el agua de 2000, la mejora de este medio en algunos EM llevará tiempo, en particular en relación con el agua superficial y con las aguas residuales urbanas, siendo necesario avanzar más); productos químicos (se prevé la eliminación de ciertas deficiencias en la aplicación del Reglamento REACH de 2006, y en su caso una revisión futura de la legislación);
- Fiscalidad ecológica, contratación pública ecológica y financiación ambiental: se constatan diferencias entre los EM en materia de fiscalidad ambiental y se estima necesaria más financiación de la UE, que ya se está poniendo en marcha, a través de los instrumentos europeos;

- Apoyo a la actuación multilateral, pues algunos EM aún no han firmado ni ratificado varios acuerdos internacionales;
- Reforzar la gobernanza medioambiental (mediante la aplicación del Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima de 2018; la mejora en algunos EM del acceso a la información ambiental y a la justicia, así como del cumplimiento de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental de 2004);
- Reforzar la integración ambiental: es imprescindible que la política y la legislación formuladas por las autoridades de distintos sectores sean coherentes y basarse en una lógica común, en pruebas científicas y en el buen uso de las tecnologías disponibles, y además algunos EM deben cumplir adecuadamente varias normas en la materia.

Y los nuevos avances normativos deben tender a solucionar los problemas planteados, previendo las actuaciones prioritarias en relación con cada ámbito en el Anexo de la Comunicación, señalando los EM que deben adoptar las medidas, en su caso.

Además, los servicios de la Comisión han realizado unos estudios de evaluación del cumplimiento de la legislación europea en todos los Estados Miembros. Así, se aprobó por los Servicios de la Comisión el Documento de trabajo "Informe de España" [SWD (2019) 132 final/2, Bruselas, 31.7.2019, corrigendum], que analiza con cierto detalle la evolución del cumplimiento de la legislación ambiental europea desde el anterior Informe de 2017, y muestra, entre otras cuestiones, que se han realizado algunos avances en relación con la gestión del agua, que se han realizado progresos considerables en materia de economía circular, aunque es necesario seguir esforzándose por mejorar la gestión de los residuos, que se han adoptado medidas adicionales en relación con el problema de la calidad del aire, que el principal reto en relación al capital natural consiste en poner en marcha las medidas necesarias para proteger y gestionar la red Natura 2000 con recursos suficientes, que se han adoptado algunas medidas sobre los objetivos de desarrollo sostenible, aunque debe seguir el camino, y que se están debatiendo algunas medidas de fiscalidad medioambiental.

En esta importante materia del cumplimiento y ejecución de la legislación ambiental europea, debe resaltarse la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DOUE L 305, 26.11.2019), cuyo objeto es reforzar la

aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos (entre los que se incluye la protección del medio ambiente) mediante el establecimiento de normas mínimas comunes que proporcionen un elevado nivel de protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, estableciendo el régimen de las denuncias internas y externas, y su procedimiento y seguimiento, las medidas de protección y apoyo de los denunciantes, en especial para impedir las represalias, así como las sanciones a imponer por los EM, y otras medidas.

Además, se ha aprobado el Reglamento (UE) 2019/1010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo a la adaptación de las obligaciones de información en el ámbito de la legislación relativa al medio ambiente (DOUE L 170, 25.6.2019), que, con el fin de abordar la necesidad de información sobre la aplicación y el cumplimiento, se estima conviene introducir modificaciones en varios actos legislativos de la Unión en materia de medio ambiente teniendo en cuenta los resultados del informe de la Comisión de 9 de junio de 2017 titulado «Acciones para racionalizar la comunicación de la información en materia de medio ambiente» y el documento que lo acompaña.

Por otra parte, la Comisión aprobó la Comunicación “Enfoque estratégico de la Unión Europea en materia de productos farmacéuticos en el medio ambiente” [COM (2019) 128 final, Bruselas, 11.3.2019], que, de acuerdo con la Directiva sobre normas de calidad ambiental de las aguas de 2008, que establece un enfoque estratégico respecto a los riesgos derivados de la presencia de productos farmacéuticos en el medio ambiente y, por tanto, da cumplimiento a la obligación jurídica de proponer un enfoque que aborde la contaminación de las aguas con productos farmacéuticos, y contribuye a hacer frente al problema de la resistencia a los antimicrobianos y da respuesta a los compromisos asumidos a nivel internacional.

En materia de urbanismo sostenible, de acuerdo con las Directivas en materia de eficiencia energética de los edificios y otras acciones de acción por el clima, se han aprobado Recomendación (UE) 2019/786, de la Comisión, de 8 de mayo de 2019, relativa a la renovación de edificios (DOUE L 127, 16.5.2019), que obliga a los EM a establecer una estrategia de renovación de edificios a largo plazo y otras medidas para proceder a la misma, y la Recomendación (UE) 2019/1019, de la Comisión, de 7 de junio de 2019, sobre la modernización de edificios (DOUE L 165, 21.6.2019), que establece medidas en relación con las instalaciones técnicas de los edificios, vinculadas con la energía, y otras sobre sistemas de recarga de vehículos eléctricos, para facilitar su despliegue, y avanzar en la planificación de la movilidad urbana sostenible.

## 8. SEGURIDAD NUCLEAR

En esta materia se ha adoptado el Informe de la Comisión sobre “Los progresos realizados en la aplicación de la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo y un inventario de los residuos radiactivos y el combustible nuclear gastado presentes en el territorio de la Comunidad y sus perspectivas futuras” [COM (2019) 632 final, Bruselas, 17.12.2019], que constituye el segundo de la Comisión, ofrece información actualizada sobre los progresos realizados por los EM en la aplicación de esa Directiva, en especial sobre las medidas establecidas para garantizar que los trabajadores y la población están protegidos frente a los peligros derivados de la radiación ionizante tanto ahora como en el futuro, a través de las más estrictas normas de seguridad para la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado, así como para evitar que se impongan cargas indebidas sobre futuras generaciones. Analizados los datos notificados, la Comisión anima a los EM que todavía no lo hayan hecho a adoptar rápidamente una decisión sobre sus políticas, conceptos y planes para el almacenamiento definitivo de los residuos radiactivos, en particular para los residuos de actividad media y alta; mejorar la evaluación de los costes y estimaciones a fin de garantizar la disponibilidad de fondos suficientes para los programas nacionales; deben mejorarse tanto las proyecciones del inventario sobre el alcance de los programas nacionales, como la demostración de capacidades suficientes para almacenamiento temporal y definitivo; mejorar la independencia funcional de la Autoridad reguladora en la materia, o revisar los programas nacionales, entre otras cuestiones.

Asimismo, se aprobó 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” [COM (2019) 633 final, Bruselas, 17.12.2019], realizado con datos de 2012 2014, y que proporciona una visión de conjunto de los traslados de combustible gastado y residuos radiactivos realizados en la Unión, de las tendencias y problemáticas más recientes en materia de importación, exportación y tránsito de combustible gastado y residuos radiactivos, denegaciones registradas y traslados fallidos y de las acciones propuestas.

## 9. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

AGUILA, Y. (Ed.), et al. *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

CASTRO-GIL AMIGO, J. *La regulación energética y su impacto social y ambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.

COWI-EUNOMIA-EUROPEAN COMMISSION, *Study: The costs of not implementing EU environmental law. Final Report*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2019. Disponible en: [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study\\_costs\\_not\\_implementing\\_env Law.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study_costs_not_implementing_env Law.pdf) (Fecha de último acceso 15-07-2020)

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, *The European environment-state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> y en español: <https://www.eea.europa.eu/es/publications/el-medio-ambiente-en-europa> (Fecha de último acceso 15-07-2020)

EUROPEAN COMMISSION-TRINOMICS, *Service contract to support the evaluation of the Seventh Environment Action Programme (7th EAP). Final report*, 2019 (doi:10.2779/22409). Disponible en: <https://ec.europa.eu/environment/action-programme/pdf/KH0219326ENN.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La regeneración de la ciudad existente en Castilla y León. En: QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.); RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.; CASARES MARCOS, A. (Coords). *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León: varias perspectivas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 145-176.

- Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente. 8ª ed. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

- La política de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea. En: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., (Dir.), et al. *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. 2, Tomo 2. Cizur Menor (Navarra): CEUTA-Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, pp. 151-171.

KETTUNEN, M., GIONFRA, S.; MONTEVILLE, M., *EU circular economy and trade: Improving policy coherence for sustainable development*. Bruselas; Londres: Institute for European Environmental Policy, 2019. Disponible en: <https://ieep.eu/news/eu-circular-economy-and-trade-improving-policy-coherence-for-sustainable-development> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

LÓPEZ RAMÓN, F. *Conservar el patrimonio natural*. Madrid: Reus, 2019.

- *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, 2ª ed. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2019.

- (Dir.), et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2019. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

LOZANO CUTANDA, B. La Directiva de protección del denunciante. *Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer)*, nº 9550, 10 de enero de 2020, 9 pp.

- (Dir.), et al. *Memento Práctico-Medio Ambiente 2019-2020*. Madrid: Francis Lefebvre, 2019.

MOLINA HERNÁNDEZ, C. El registro y comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A., J. (Ed.), et al. *Manual de Derecho y Mercado de la Energía*. Valencia: ENDESA; Tirant Lo Blanch, 2019.

TERRÓN SANTOS, D. (Dir.); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (Coord.); MARTÍN DEL VALLE, E. M<sup>a</sup>. (Prol.), et al, *Regulatory aspects and management of graphene technology*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2019.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Cuentas económicas europeas medioambientales: es posible aumentar su utilidad para los legisladores. *Informe Especial*, n. 16, 2019, Luxemburgo. Disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51214> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Emisiones de gases de efecto invernadero en la UE: Se notifican correctamente, pero es necesario tener un mayor conocimiento de las futuras reducciones. *Informe Especial*, n. 18, 2019, Luxemburgo. Disponible en: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=51834> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

Acción por el clima de la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/clima/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/clima/index_es.htm)

Agencia Europea de Medio Ambiente-cambio climático: <http://www.eea.europa.eu/themes/climate>

“Medio ambiente para los europeos” (Revista): [http://ec.europa.eu/environment/news/efe/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/news/efe/index_es.htm)

Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: <http://ec.europa.eu/sustainable>

VII Programa Ambiental de la UE:  
<http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>

Dirección General de Medio Ambiente-Comisión Europea:  
[http://ec.europa.eu/environment/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm)

Pacto Verde Europeo: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es)

Observatorio de Políticas Ambientales-OPAM (Actualidad Jurídica Ambiental):  
[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?page\\_id=3368](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?page_id=3368)