

Unión Europea: gestión ambiental ordinaria, economía circular y energía... pendientes de París

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

SUMARIO: I. VALORACIÓN GENERAL. II. DE NUEVO, EL MEDIO AMBIENTE EN EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN. III. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA. IV. MEDIO AMBIENTE Y ECONOMÍA V. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES. VI. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. VII. INDUSTRIA, EMPRESAS Y MEDIO AMBIENTE. VIII. SEGURIDAD NUCLEAR. IX. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS.

I. VALORACIÓN GENERAL

La Unión Europea, en 2015, ha llevado a cabo una gestión ambiental ordinaria, destacando algunas propuestas muy interesantes, como la relativa a la economía circular, la reafirmación un año más del cumplimiento de sus obligaciones en materia de emisiones de gases de efecto invernadero y la continuación de las medidas en materia de energía y cambio climático, con un nuevo paquete y con la Directiva de emisiones de instalaciones medianas, y otras enfocadas hacia una economía hipocarbónica, que se reafirma como un serio objetivo futuro de la Unión. Además, se han adoptado comunicaciones, informes y medidas de interés en materia de naturaleza, residuos o seguridad nuclear.

La Comisión, siguiendo las directrices y el plan de investidura de su Presidente (que en 2014 causaron cierto debate), ha continuado los compromisos del pasado año de retirar algunas propuestas normativas que

llevaban mucho tiempo presentadas y que no se han aprobado, entre ellas algunas ambientales, aunque de carácter secundario, y por el contrario ha presentado algunas iniciativas de verdadero interés, como el paquete relativo a la economía circular, que de cumplirse revolucionará el ámbito de los residuos y las basuras.

Un año más, la parte más importante de las actividades de la Unión tiene que ver con la acción por el clima, energía y protección de la atmósfera, desde una posición de cumplimiento de las obligaciones tanto del Protocolo de Kioto como del compromiso de reducción de emisiones de la Estrategia Europa 2020, con lo que su posición en la COP de París ciertamente ha sido de liderazgo en la materia. Pero, además, tal posición se trata de afianzar hacia el futuro con el nuevo paquete en materia energética o la Directiva sobre emisiones industriales de instalaciones medianas, y otras medidas.

Por otra parte, la Comisión, mediante sendos informes, ha evaluado el cumplimiento y la situación de las Directivas sobre aves y sobre hábitats, así como la Estrategia de Biodiversidad, concluyendo que en ambas cuestiones el progreso y la situación son positivos, aunque hay retos para el futuro.

En tercer lugar, es destacable el paquete sobre la economía circular, que pretende solucionar el gran problema de los residuos en la UE, y al mismo tiempo ahorrar recursos y potenciar el desarrollo económico y el empleo en esos ámbitos.

Finalmente, la Comisión ha continuado sus acciones en materia de seguridad nuclear, en concreto evaluando la aplicación de la Directiva en la materia, y ha adoptado algunas otras medidas (en materia de cuentas ambientales, etiqueta ecológica, etc.).

II. DE NUEVO, EL MEDIO AMBIENTE EN EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN

Hace un año, como analizamos en el OPAM-2015, la Comisión emprendió una nueva andadura, estableciendo prioridades y se comprometió a centrarse en las cuestiones importantes, en las que los ciudadanos esperan que Europa marque la diferencia, por lo que decidió cambiar el modo de trabajar, para ser más abiertos y responsables, invitando al Parlamento Europeo y al Consejo a que trabajaran con juntos para realizar ese cambio en las cuestiones que importan realmente y recuperar la confianza de los europeos en que la Unión existe para

servirlos; ya que se estima que los ciudadanos juzgarán a la UE por su capacidad de superar los grandes retos que tienen ante sí nuestras sociedades hoy en día (como son el empleo, el crecimiento y el déficit de inversión; los refugiados que huyen de la inestabilidad y de la guerra y buscan un refugio seguro; el cambio climático y la presión sobre los recursos naturales; la desigualdad, la intolerancia y el sentimiento de inseguridad en algunas partes; la realidad de nuestra interdependencia a nivel mundial y nuestra falta de confianza en el lugar de Europa en el nuevo orden mundial emergente).

Los acontecimientos más destacados de este año (tales como la recuperación más lenta de lo previsto de la economía europea, la necesidad de restaurar la estabilidad de la economía griega, la presión migratoria en nuestras fronteras exteriores, la inseguridad en nuestros países vecinos y los ataques terroristas) no han hecho más que reforzar la determinación de la Comisión de mantener esas prioridades, y hacer otras cosas y de modo distinto, y teniendo en cuenta el programa “Legislar mejor” de la Comisión.

Siguiendo las pautas anteriores y las prioridades adoptadas el pasado año, la Comisión adoptó la Comunicación sobre el “Programa de trabajo de 2016. No es momento de dejar las cosas como están” [COM (2015) 610, Estrasburgo, 27.10.2015, con varios Anexos], con el que, como refleja su subtítulo, pretende continuar la labor del año anterior, ya que, según señala, las mejores propuestas no servirán para cambiar nada si permanecen en la mesa de negociaciones durante años sin alcanzar un acuerdo, y por esta razón, ha escogido algunas propuestas existentes que la Comisión considera que el Parlamento Europeo y el Consejo deben adoptar con prontitud, y se propone retirar una serie de propuestas antiguas que ya no son relevantes, han sido bloqueadas o han dejado de tener el nivel de ambición necesario, con objeto de aligerar la carga para centrarse en las propuestas prioritarias sobre las que es posible llegar a un acuerdo.

Para ello, la Comisión pretende hacer las cosas de modo distinto, siendo necesario, en relación con las nuevas propuestas, comprobar que, cuando se justifique una respuesta europea, esta sea lo más eficaz posible en la consecución de nuestros objetivos comunes, pues lo que cuenta son los resultados, no las buenas intenciones. En este sentido, el compromiso de la Comisión de legislar mejor consiste en examinar la situación y asegurarse de que, cuando la UE interviene, lo hace de una forma que marque realmente una diferencia positiva sobre el terreno.

Así, señala la Comisión, en muchos ámbitos es necesario un planteamiento común a nivel europeo si queremos alcanzar los ambiciosos

objetivos políticos, a saber, un nivel elevado de protección del medio ambiente, unas normas sociales y laborales de calidad elevada, la seguridad energética, una economía próspera que beneficie a todos y una política de inmigración que refleje nuestros valores comunes; pero las normas que están desfasadas o son demasiado onerosas o demasiado complejas para ser aplicadas en la práctica no lograrán sus objetivos.

Por ello, la Comisión ha decidido incluir en el Programa de Trabajo para 2016 los planes de revisión de áreas clave de la legislación existente y asegurarse de su idoneidad para marcar realmente la diferencia sobre el terreno; también propone derogar algunas disposiciones legales que ya no son pertinentes (el Anexo IV recoge la lista de las propuestas retiradas o las modificaciones pendientes, sin incluir ninguna en materia ambiental, y el Anexo V prevé las normas a derogar, incluyendo, en materia medioambiental, únicamente dos de carácter muy secundario, como son la Directiva 91/692/CEE, sobre la normalización y la racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente, y Decisión 95/337/CEE, relativa al cuestionario sobre el agua), y, en el mismo sentido, resalta, para información de los ciudadanos y de las empresas, la nueva legislación de la UE que se aplicará por primera vez en el transcurso del próximo año (Anexo VI).

Entre los ámbitos del Programa de Trabajo para 2016, destacamos el relativo a alcanzar una Unión de la Energía más resistente con una política en materia de cambio climático que mire hacia el futuro, en el que, sobre la base de la estrategia de la Unión de la Energía, las conversaciones de París sobre el clima y el paquete sobre energía y clima de 2030, la Comisión presentará una propuesta de reparto del esfuerzo en los sectores a los que no se aplica el régimen de comercio de derechos de emisión (como los edificios, la agricultura y la descarbonización del transporte); impulsará el uso de sistemas de tarificación vial basados en los principios de “quien contamina paga” y “el usuario paga” y apoyará los esfuerzos dirigidos a crear un espacio único europeo de transporte, que permita un uso más eficiente de las infraestructuras viarias existentes y una utilización más flexible de la capacidad de la flota; además, para acelerar la transición energética, la Comisión también propondrá iniciativas sobre una nueva configuración del mercado de la energía y sobre la realización del objetivo de interconexión del 15 % de las redes eléctricas a más tardar en 2030, así como sobre la seguridad del abastecimiento energético, las energías renovables y la eficiencia energética, y, por último, elaborará una estrategia integrada para la investigación, innovación y competitividad en el marco de la Unión de la Energía, con objeto de aprovechar el potencial de

creación de empleo y de crecimiento de una economía con bajas emisiones de carbono.

Por otra parte, de manera adecuada, en el ámbito relativo a realizar un nuevo impulso al empleo, el crecimiento y la inversión, con la finalidad de empezar a trabajar en aras de la sostenibilidad futura de Europa, la Comisión se compromete a presentar un nuevo enfoque para garantizar el crecimiento económico y la sostenibilidad social y medioambiental más allá de 2020, teniendo en cuenta la revisión de la Estrategia Europa 2020 y la realización interna y externa de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

En esa misma línea, se estima que la optimización del uso de los recursos es esencial para garantizar que el crecimiento sea ecológico e integrador, por lo que, a partir del año próximo la Comisión va a aplicar un Plan de Acción sobre la Economía Circular para crear un mercado único de la reutilización de materiales y recursos, que apoye el abandono de la economía lineal; lo que requiere actuar en todas las etapas del ciclo económico, desde el aprovisionamiento hasta la producción, el consumo, los residuos, el reciclado, y la innovación, con el fin de aprovechar las oportunidades de actividad económica eficiente desde el punto de vista económico y medioambiental.

Además, un futuro sostenible supone asimismo prever y atenuar las amenazas a un medio ambiente sano, por lo que la Comisión seguirá trabajando para ayudar a los Estados Miembros a afrontar el reto de la resistencia a los microbianos y contribuir a los esfuerzos mundiales para hacer frente a esta amenaza; también se pondrán en marcha trabajos preparatorios y ampliaremos la consulta sobre la evaluación de las tecnologías sanitarias para mejorar el funcionamiento del mercado único de productos sanitarios, y se concluirá el complejo trabajo preparatorio para proteger a los europeos de los peligros que representan los alteradores endocrinos y se efectuará un seguimiento al respecto.

Entre las nuevas propuestas de la Comisión deben resaltarse el Paquete sobre la economía circular (cuyo objetivo es abordar los problemas económicos y medioambientales maximizando la eficiencia del uso de los recursos a lo largo de toda la cadena de valor, incluidos el consumo, la producción y la gestión de residuos sostenibles, y mediante la innovación, gracias a lo cual se estima que podrán crearse nuevos mercados y modelos de negocio; paquete que constará de un amplio plan de acción, incluidas las acciones de seguimiento de los avances reales, y de una propuesta en materia de residuos con objetivos a largo plazo); los próximos pasos para un futuro europeo sostenible (iniciativa no legislativa que expondrá un

nuevo planteamiento para garantizar el crecimiento económico de Europa y la sostenibilidad social y medioambiental más allá del marco temporal de 2020, teniendo en cuenta la revisión de la Estrategia Europa 2020 y la realización interna y externa de los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas); el paquete de la Unión de la Energía (con diversas propuestas, incluyendo las relativas al reparto del esfuerzo y la integración del uso del suelo, del cambio del uso del suelo y del sector forestal, en el marco climático para 2030, un paquete de medidas sobre las energías renovables, incluidos criterios de sostenibilidad para la biomasa, y un paquete sobre eficiencia energética, incluida la eficiencia energética de los edificios).

Por otra parte, en el marco del programa REFIT (que es el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión Europea para simplificar la normativa de la UE y reducir los costes reglamentarios sin poner en peligro los objetivos de las políticas; Comunicación “Adecuación y eficacia de la normativa (REFIT): Resultados y próximas etapas”, COM (2013) 685), se incluye, p. ej., el seguimiento y la evaluación de la legislación sobre protección de la naturaleza, del registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes o la normativa sobre calidad de los combustibles; realizar un control de adecuación para determinar las posibilidades de simplificar y aligerar las obligaciones de información derivadas de la legislación medioambiental de la UE, con el fin de elaborar un sistema moderno, eficiente y efectivo de supervisión reguladora, y llevar a cabo un control de adecuación y evaluaciones en el ámbito de la Política de Energía y Clima para evaluar la coherencia y la carga administrativa de las obligaciones de información.

III. CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

La Unión Europea, de acuerdo con datos de principios del año 2015, importa el 53% de su energía a un coste de 400.000 millones de euros aproximadamente, lo que la convierte en el mayor importador de energía del mundo. Además, el 75 % del parque de viviendas se considera ineficiente desde el punto de vista energético, y el 94 % del transporte depende de los productos derivados del petróleo, de los cuales el 90 % es importado. Globalmente, la UE gasta más de 120.000 millones de euros al año —directa o indirectamente— en subvenciones energéticas, a menudo no justificadas, y se estima que hasta 2020 habrá que invertir más de un billón de euros en el sector energético, y por otra parte los precios de la electricidad al por mayor de los países europeos son bajos, aunque siguen

siendo un 30 % más elevados que en los Estados Unidos. Por ello, se considera que la UE debería dejar atrás una economía propulsada por los combustibles fósiles, en la que la energía se basa en un enfoque centralizado, guiado por la oferta, y que depende de tecnologías antiguas y modelos empresariales obsoletos.

Teniendo en cuenta esta situación energética, algunos problemas casi ya estructurales (marcos regulatorios de los Estados Miembros no coordinados; problemas en el mercado minorista; la infraestructura energética está quedándose obsoleta y no se adapta al aumento de la producción a partir de energías renovables; sigue habiendo “islas energéticas” entre los Estados Miembros, y, aunque la UE sigue siendo líder en innovación y energías renovables, otras regiones del mundo se están aproximando rápidamente y se ha perdido terreno en lo que respecta a algunas tecnologías limpias, con bajas emisiones de carbono) y las medidas adoptadas en la materia en 2014, para avanzar en el reto ineludible de pasar a una economía hipocarbónica, como se preveía en el VII Programa Ambiental 2014-2020, la Comisión adoptó un nuevo “Paquete sobre la Unión de la Energía”, y en primer lugar la Comunicación relativa a una “Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva” [COM (2015) 80 final y Anexo, Bruselas, 25.2.2015], que tiene cinco dimensiones estrechamente relacionadas entre sí y que se refuerzan mutuamente, y cuyo objetivo es impulsar la seguridad energética, la sostenibilidad y la competitividad: seguridad energética, solidaridad y confianza (diversificar el suministro energético, colaboración entre los Estados Miembros, refuerzo del papel de la UE en los mercados mundiales de la energía y aumentar la transparencia en materia de suministro de gas); un mercado europeo de la energía plenamente integrado (unirlo mediante interconexiones, plena ejecución y control estricto de la aplicación de legislación vigente en materia de energía y otros ámbitos conexos, mayor cooperación regional en un marco común de la UE y establecer un nuevo marco para los consumidores, protegiendo a los más vulnerables); eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda (incremento de la eficiencia en el sector de la construcción, sector del transporte eficiente e hipocarbónico; descarbonación de la economía (con una política climática ambiciosa y que la UE llegue a convertirse en líder en materia de energías renovables), e investigación, innovación y competitividad. Además, se complementa el texto con acciones en materia de gobernanza de la Unión de la Energía, con el objetivo de su consecución efectiva, para lo que se prevén 15 acciones y una hoja de ruta temporal se establecen en la propia Comunicación y en su Anexo.

Estimando que el anterior Paquete sobre Energía ha dado un nuevo impulso a la transición a una economía hipocarbónica, segura y competitiva, y con la intención de mantener este impulso, la Comisión publicó la Comunicación relativa al “Estado de la Unión de la Energía 2015” [COM (2015) 572 final, Bruselas, 18.11.2015], que, siendo el primero, examina los progresos realizados a lo largo de los últimos nueve meses y destaca los aspectos esenciales que merecerán una especial atención política en 2016, verdadero año crucial para la aplicación de la Unión de la Energía. Dado que los líderes mundiales se reunirán en París (en diciembre) para resolver cómo hacer frente a uno de los mayores retos a que se enfrenta la humanidad: el cambio climático, el informe sobre el Estado de la Unión de la Energía pone de relieve la contribución de Europa a las negociaciones de París y se centra en las medidas futuras, y resalta que el liderazgo de la UE en la transición a una economía hipocarbónica deberá mantenerse después de la Cumbre de París, tanto mediante la aplicación de los objetivos en materia de clima y energía para 2030 como a través de una diplomacia coherente en estos ámbitos que vele por que todos los países cumplan sus compromisos. A continuación, el informe analiza los progresos realizados y las perspectivas de futuro de cada una de las prioridades fijadas en la anterior Comunicación; es decir, descarbonación de la energía; la eficiencia energética como factor moderador de la demanda de energía; un mercado interior de la energía plenamente integrado; seguridad energética, solidaridad y confianza; una Unión de la Energía al servicio de la investigación, la innovación y la competitividad, y la consecución de la Unión de la Energía.

Como Anexo 1 de la Comunicación anterior, se incluye una actualización de la Hoja de Ruta hacia la Unión de la Energía, correspondiente a la Comunicación-Estrategia marco de febrero de 2015, al reflejar datos reales en relación con las iniciativas que ya han sido adoptadas o cuyo calendario de aplicación ha sufrido modificaciones.

Además, como Anexo 2 de la Comunicación se incluyen unas “Orientaciones a los Estados Miembros sobre los planes nacionales de energía y clima en el contexto de la gobernanza de la Unión de la Energía”, como instrumento para conseguir un proceso integrado de gobernanza y seguimiento de la Unión de la Energía, a fin de garantizar que todas las acciones relacionadas con la energía emprendidas a nivel europeo, nacional, regional y local contribuyan a sus objetivos, y con las que se pone en marcha un proceso gradual, que ha de llevar a la finalización de los planes nacionales en 2018; explicándose asimismo las principales etapas de dicho proceso, así como las funciones y tareas fundamentales de los Estados Miembros y de la Comisión; orientaciones que, por otra parte,

se complementarán en 2016 con la presentación de una iniciativa legislativa sobre la racionalización de las obligaciones de planificación y notificación, así como un modelo de estructura de los planes nacionales de energía y clima.

Estos Planes Nacionales deben abarcar el período comprendido entre 2021 y 2030, con una perspectiva hasta 2050 para garantizar la coherencia con los objetivos estratégicos a largo plazo, tanto nacionales como de la UE, y deben incluir los siguientes elementos: Situación actual; Objetivos, políticas y medidas para las cinco dimensiones prioritarias señaladas, y Proyecciones e indicadores integrados. Además, se hace referencia a la necesaria cooperación regional para el establecimiento de los planes nacionales, a los informes sobre su aplicación y actualización, y al procedimiento y calendario de elaboración y aprobación de dichos planes.

La realización de la Unión de la Energía, tal como señalan las Comunicaciones anteriores, requiere una transformación radical del sistema energético de Europa, y las energías renovables son indispensables para que se produzca esa transformación, ya que contribuyen a la consecución de todos los objetivos de la Unión de la Energía: seguridad de abastecimiento, una transición hacia un sistema energético sostenible con menos emisiones de gases de efecto invernadero, un desarrollo industrial que conduzca al crecimiento y a la creación de empleo y la reducción de los costes energéticos para la economía de la UE.

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 18 de diciembre de 2015 (Conclusiones del Consejo Europeo, doc. EUCO 28/15) evaluó los avances realizados en la construcción de la Unión de la Energía con una política climática prospectiva en todos sus aspectos, e insta a que se presenten con prontitud las propuestas legislativas pertinentes y acordes con las primeras orientaciones anteriores del Consejo Europeo; se aplique íntegramente la legislación sobre energías renovables, eficiencia energética y otras medidas, como la mejora de las oportunidades de inversión, con el fin de cumplir el objetivo 2020; se prepare una estrategia integrada de investigación, innovación y competitividad; se ejecuten rápidamente los proyectos de interés común y se haga un uso óptimo de las infraestructuras en beneficio de un mercado plenamente operativo e interconectado, y de la seguridad energética, que deben cumplir íntegramente lo dispuesto en el tercer paquete energético y las demás disposiciones legales de la UE aplicables, así como los objetivos de la Unión de la Energía.

El marco estratégico europeo para apoyar el desarrollo y la integración de las energías renovables sobre la base de objetivos

cuantificados, claridad normativa e incentivos a la inversión basados en el mercado y compatibles con las normas sobre ayudas estatales, fue establecido por la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de las energías renovables, al prever un objetivo jurídicamente vinculante a nivel de la UE del 20 %, un objetivo del 10 % para las energías renovables en el transporte y unos objetivos nacionales vinculantes para 2020, constituyendo una parte importante de la política energética de la UE y el principal impulsor de las inversiones europeas en energías renovables a nivel internacional y de las políticas de apoyo a esas energías más allá de las fronteras de Europa.

De conformidad con los requisitos de la Directiva 2009/28/CE (arts. 17 y 23), la Comisión adoptó el “Informe de situación en materia de energías renovables” y Anexo [COM (2015) 293 final, Bruselas, 15.6.2015], en el que expone una evaluación intermedia de los avances de la UE y sus Estados miembros hacia la consecución de los objetivos en materia de energías renovables para 2020.

Con una cuota del consumo final bruto de energía del 15,3 % prevista en 2014, la UE y la inmensa mayoría de los Estados Miembros están avanzando a buen ritmo hacia los objetivos de 2020. No obstante, dice la Comisión, y como en los próximos años la trayectoria va a volverse más problemática, es posible que algunos Estados Miembros tengan que intensificar sus esfuerzos para mantener el rumbo adecuado.

Cuantitativamente, el 46 % del consumo final de energía en la UE se utiliza para la calefacción y la refrigeración, y, en 2014, la cuota de energías renovables utilizada en el sector de la calefacción y la refrigeración se estimó en el 16,6 %. En la actualidad, el 26 % de la electricidad se genera en la UE a partir de fuentes de energía renovables, y alrededor del 10 % del total de la electricidad de la UE procede de fuentes renovables variables (como la energía eólica y solar).

Por su parte, en el sector del transporte, el objetivo para 2020 es conseguir que las energías renovables representen una cuota del 10 %, y se prevé que los biocarburantes sean los principales contribuyentes a esa cuota. Sin embargo, en los últimos cinco años, los avances hacia la consecución de ese objetivo han sido lentos, y la cuota de energías renovables prevista en 2014 solo ascendía al 5,7 %.

En cuanto a la evaluación intermedia de la adecuación de la Directiva realizada en 2014, se pone de manifiesto que la misma ha logrado realizar esos objetivos; aunque el grado de eficacia y eficiencia de

las medidas establecidas por la Directiva varía en función de una serie de factores, especialmente su aplicación en los Estados Miembros.

En cuanto a las previsiones de cumplimiento por los Estados Miembros, el Informe prevé que 19 (como, p. ej., Austria, Estonia, Dinamarca, Alemania, Italia, Lituania, Rumanía o Suecia) podrán superar, algunos con creces, sus objetivos de energías renovables para 2020. No obstante, algunos Estados Miembros, entre ellos Francia, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos y el Reino Unido y, en menor medida, Bélgica y España, tienen que determinar si sus políticas e instrumentos son suficientes y eficaces para alcanzar sus objetivos, y tampoco es seguro que Hungría y Polonia alcancen los mismos.

Más concretamente, con datos de 2013, en el sector de la calefacción y la refrigeración, 22 EM estaban bien encaminados, y solo 6 (Dinamarca, Irlanda, Francia, Países Bajos, Portugal y Eslovaquia) no alcanzaron el nivel de desarrollo de las energías renovables previsto en ese sector. Por otra parte, en el sector de la electricidad, la implantación de la tecnología y los índices de producción en 2013 se ajustaron, por lo general, a la trayectoria; y así 15 EM (Bélgica, Bulgaria, Alemania, Estonia, España, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Países Bajos, Rumanía, Finlandia, Suecia y Reino Unido) registraron en ese año cuotas de energías renovables por encima de su trayectoria indicativa. Finalmente, por lo que se refiere a los transportes, la Directiva relativa a las energías renovables estableció, como ya hemos indicado, para 2020 el objetivo de lograr un mínimo del 10 % de energías renovables en el consumo de energía en el transporte, en su mayor parte a costa de los biocarburantes; si bien, los avances en los cinco últimos años hacia la consecución de este objetivo han sido lentos, concretamente, en 2013, la cuota fue del 5,4 % y las previsiones para 2014 apuntan al 5,7 %.

Como conclusión final, a unos años de 2020, la mayoría de los Estados Miembros están en camino de cumplir los objetivos de energías renovables establecidos en la Directiva, y para la UE en su conjunto, hay buenas perspectivas de alcanzar el objetivo fijado; aunque, en el caso de algunos Estados Miembros, la consecución de los objetivos puede parecer difícil, sobre todo debido a la mayor pendiente de la trayectoria y a la persistencia de barreras comerciales. En cuanto a la evaluación de la Directiva que se llevó a cabo en 2014 en el contexto del programa REFIT, concluyó que la misma es eficaz y consigue sus objetivos, pero que podría mejorar su aplicación por los Estados Miembros.

En el ámbito internacional, se aprobó la Decisión (UE) 2015/1339, del Consejo, de 13 de julio de 2015 relativa a la celebración, en nombre de

la Unión Europea, de la Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DOUE 207, 4.8.2015), que se incluye, por la que se establece un segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto, desde el 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2020, y se modifica el anexo B del Protocolo de Kioto, con los nuevos compromisos de reducción de emisiones de los Estados participantes, ratificándose la denominada “burbuja comunitaria” del propio Protocolo (que supone que el compromiso total de reducción es obligatorio para la UE en su conjunto e Islandia, siendo distribuido posteriormente entre los Estados Miembros por la Unión).

En relación con el mercado de emisiones de dióxido de carbono, se adoptó la Decisión (UE) 2015/1814, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2015 relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado (DOUE L 264, 9.10.2015), cuya finalidad es adoptar medidas para resolver los desequilibrios estructurales entre la oferta y la demanda.

Para afrontar ese problema y dotar al régimen de comercio europeo de más capacidad de resistencia frente a los desequilibrios entre la oferta y la demanda, de manera que pueda funcionar en un mercado ordenado, debe establecerse en 2018 una reserva de estabilidad del mercado que debe ser operativa a partir de 2019. A fin de garantizar un grado máximo de previsibilidad, deben establecerse normas claras para incorporar derechos de emisión a la reserva, así como para retirarlos. La reserva debe funcionar activando ajustes de los volúmenes anuales de subasta. Siempre que se cumplan las condiciones aplicables a partir de 2019, cada año se debe deducir de los volúmenes de subasta una cantidad de derechos de emisión equivalente al 12 % de la cantidad total de derechos de emisión en circulación, tal como se defina en la publicación más reciente por la Comisión, e incorporarlos a la reserva. Cuando, en un año dado, la cantidad total correspondiente de derechos de emisión en circulación sea inferior a 400 millones, debe retirarse de la reserva una cantidad de derechos de emisión equivalente, que se asigne a los Estados Miembros en las mismas proporciones y el mismo orden aplicados en el momento de su incorporación a la reserva, y añadirse a los volúmenes de subasta.

De acuerdo con lo establecido en el VII Programa Ambiental en relación con la calidad del aire y las emisiones, se aprobó la Directiva (UE) 2015/2193, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015 sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión

medianas (DOUE L 313, 28.11.2015), que establece normas para controlar las emisiones al aire, procedentes de instalaciones con una potencia térmica nominal superior o igual a 1 MW e inferior a 50 MW, de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x) y partículas procedentes de las instalaciones de combustión medianas y, así, reducir las emisiones atmosféricas y los riesgos potenciales de tales emisiones para la salud humana y el medio ambiente; y así como las normas para medir las emisiones de monóxido de carbono (CO).

En general, el régimen jurídico establecido para estas instalaciones en relación con su incidencia ambiental es similar al establecido por la Directiva de Emisiones Industriales de 2010, al exigir que los Estados Miembros adopten las medidas necesarias que garanticen que ninguna nueva instalación de combustión mediana esté en funcionamiento sin haber obtenido un permiso o sin haber sido registrada, a partir del 1 de enero de 2024, y, por otra parte, dichas instalaciones han de cumplir los valores límite de emisión fijados, y se establecen determinadas obligaciones de los titulares de tales instalaciones (aunque no el uso de las mejores tecnologías disponibles; que sí son obligatorias en las instalaciones de la Directiva de 2010).

Por otra parte, también se aprobó el Reglamento Delegado (UE) 2015/1844, de la Comisión, de 13 de julio de 2015 (DOUE L 268, 15.10.2015), por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 389/2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático, en relación con la ejecución técnica del Protocolo de Kioto después de 2012.

En relación con las operaciones de gas y petróleo mar adentro, en Europa no se ha producido ningún accidente marítimo grave desde 1988, y el 73 % de la producción de petróleo y gas procede de los Estados Miembros del mar del Norte, cuyos regímenes de seguridad en alta mar destacan como los más eficaces del mundo. A pesar de ello, la UE instauró un marco normativo común para regular las actividades realizadas en alta mar con el petróleo y el gas, a raíz del desastre de la plataforma petrolífera “Deepwater Horizon” acaecido en abril de 2010 en el golfo de México, con la finalidad de reforzar las normas de seguridad y protección medioambiental de todas las actividades de la UE en alta mar y a buscar la coherencia entre ellas, mediante la Directiva 2013/30/UE, sobre seguridad mar adentro, en la que se definen los elementos de un marco global a escala de la UE destinado a prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias. Además, la ratificación por parte del Consejo del Protocolo

para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo del Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) formaba parte asimismo de la respuesta de la UE al accidente de “Deepwater Horizon”.

De acuerdo con el marco anterior, la Comisión adoptó el “Informe sobre responsabilidad, indemnizaciones y garantía financiera en el ámbito de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro con arreglo al artículo 39 de la Directiva 2013/30/UE” [COM (2015) 422 final, Bruselas, 14.9.2015], que suministra información general acerca de cómo se aborda en la UE la responsabilidad por daños provocados por accidentes marítimos acaecidos en los ámbitos de la prospección, exploración y producción de petróleo y gas, y, a tal efecto, se ofrece un análisis sobre cómo afronta Europa una serie de dilemas sociales derivados de las actividades relacionadas con el petróleo y el gas en alta mar: en primer lugar, identificar en quién recae la responsabilidad frente a quién para qué tipos de daños y perjuicios; en segundo lugar, cómo garantizar que los responsables dispongan de capacidad financiera suficiente para abonar la indemnización apropiada por los daños y perjuicios que se les atribuyan; y en tercer lugar, cómo se abonarán las indemnizaciones para que lleguen con rapidez a los demandantes legítimos y de forma que se minimicen los riesgos que las repercusiones en cadena tienen en la economía en general.

En materia de cambio climático y emisiones de gases de efecto invernadero, la Comisión publicó el Segundo Informe Bienal de la Unión Europea de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático [COM (2015) 642 final, Bruselas, 15.12.2015], en el que se constata que el total de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE-28, incluida la aviación internacional, se redujo en un 20 % aproximadamente entre 1990 y 2013, y en este mismo período las emisiones per cápita disminuyeron un 26 %, pasando de 11,8 t/hab. a 8,9 t/hab. (siendo el CO₂ el gas más importante, ya que en 2013 representaba el 82 % de las emisiones totales); emisiones que se han estado reduciendo al tiempo que crecía la economía (pues, en ese mismo período de tiempo, el PIB de la UE-28 creció en un 45%). Según las últimas proyecciones con las medidas existentes, con datos de 2015, se estima que las emisiones serán en 2020 un 24 % inferiores respecto a 1990 (con lo que, se estima que la UE alcanzará su objetivo para 2020), y se prevé que las emisiones de GEI sigan disminuyendo hasta 2030. En efecto, las emisiones del sector de la energía, excluidos los transportes, representan la mayor parte de las emisiones totales de GEI y de la reducción de emisiones totales prevista;

previéndose que las emisiones de este sector disminuyan un 33 % aproximadamente en 2020 en comparación con 1990, y alrededor de un 38 % hasta 2030. El sector de los transportes es el único sector cuyas emisiones deberían aumentar, un 13 % entre 1990 y 2020, y luego estabilizarse hasta 2030, pues, a partir de 2007, se observa una disminución lenta pero constante de las emisiones del transporte, debido al efecto combinado del aumento de los precios del combustible y de políticas más estrictas, como las normas de emisión de CO₂ para turismos y vehículos comerciales ligeros.

Situación positiva en el cumplimiento de las obligaciones de la Unión en materia de cambio climático, precisadas tanto en la Estrategia Europa 2020 como el Protocolo de Kioto, que también confirma la Comisión en el Informe de situación sobre la acción por el clima, incluidos el informe sobre el funcionamiento del mercado europeo del carbono y el informe sobre la revisión de la Directiva 2009/31/CE, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono [COM (2015) 576 final y Anexos, Bruselas, 18.11.2015].

Asimismo, y considerando que, para hacer frente eficazmente al cambio climático y cumplir los objetivos de descarbonización a largo plazo de la UE, es decir, reducir las emisiones en al menos un 80 % para el año 2050, es necesario avanzar progresivamente hacia una economía hipocarbónica con nuevas oportunidades de crecimiento y empleo. En este sentido, como un paso importante, sobre la base de lo establecido en el VII Programa Ambiental, el Consejo Europeo acordó en octubre de 2014 el marco estratégico en materia de clima y energía hasta el año 2030.

La aplicación de ese marco estratégico en materia de clima y energía es un elemento clave para la construcción de una Unión de la Energía resiliente (entendida como capacidad que tiene una persona o un grupo de recuperarse frente a la adversidad para seguir proyectando el futuro, incluso permitiendo desarrollar recursos que se encontraban latentes y que se desconocían) con una política climática prospectiva, que es una prioridad fundamental en los próximos años. Al mismo tiempo, con ese acuerdo sobre el marco estratégico hasta el año 2030 y su aplicación concreta, la UE pretende dar un paso importante hacia la adopción, en diciembre en la COP de París, de un acuerdo climático internacional sólido.

Un elemento fundamental de ese marco estratégico es el objetivo vinculante de reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero en el interior de la UE por lo menos en un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990, y, para lograr este objetivo de forma rentable, los

sectores comprendidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE tendrán que reducir sus emisiones en un 43 % en comparación con las de 2005, mientras que los sectores no comprendidos en el mismo tendrán que hacerlo en un 30 % en comparación con las de 2005. El Consejo Europeo citado estableció los principios fundamentales para lograr la reducción en el régimen de comercio de emisiones de la UE.

Para avanzar en tales objetivos y acuerdos, la Comisión aprobó la Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas [COM (2015) 337 final, Bruselas, 15.7.2015, y Anexo], que crea el marco jurídico necesario para aplicar los principios establecidos por el Consejo Europeo citado, y aborda tres temas principales:

1) La propuesta de Directiva traduce el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 43 % para 2030 en el régimen de comercio de derechos de emisión en un límite máximo que disminuirá en un 2,2 % al año a partir de 2021, lo que equivale a una reducción adicional de aproximadamente 556 millones de toneladas de CO₂ en el período 2021-2030 en comparación con la reducción anual actual del 1,74 %.

2) Este proyecto se basa en la experiencia positiva adquirida con las normas armonizadas aplicadas desde 2013 y sigue desarrollando normas predecibles, sólidas y equitativas para la asignación gratuita de derechos de emisión a la industria con el fin de hacer frente al posible riesgo de fuga de carbono de manera adecuada. El objetivo de las normas propuestas es salvaguardar la competitividad internacional de las industrias de gran consumo de energía de la UE en la transición gradual hacia una economía hipocarbónica mientras no se realicen esfuerzos similares en otras grandes economías, así como mantener los incentivos para la inversión a largo plazo en tecnologías hipocarbónicas. Habida cuenta de que el Consejo Europeo ha decidido que no debe reducirse el porcentaje de derechos de emisión subastados, el número de derechos de emisión gratuitos para la industria es limitado, lo que requiere normas con objetivos bien orientados.

Esta orientación se logra principalmente por tres medios: una adaptación más frecuente de la asignación gratuita a los datos de producción garantizará apoyo a las empresas y los sectores en crecimiento; la actualización de los parámetros de referencia utilizados para calcular la asignación gratuita reflejará las capacidades tecnológicas de las industrias y los avances conseguidos en la década anterior, y la lista de los sectores

que reciben el porcentaje mayor de asignación gratuita se orientará hacia aquellos más expuestos al riesgo potencial de fuga de carbono.

3) Finalmente, la propuesta de Directiva contiene varios mecanismos de financiación para ayudar a los agentes económicos del sector energético y la industria en los desafíos en materia de innovación e inversión a los que se enfrentan en la transición hacia una economía hipocarbónica; más concretamente, complementa el apoyo ya existente a la demostración de tecnologías innovadoras y amplía este apoyo a innovaciones punteras en la industria. En este sentido, el mecanismo de asignación gratuita de derechos de emisión sigue estando disponible para modernizar el sector energético en los Estados Miembros de ingresos más bajos, y además, como novedad resaltable, se establece un Fondo específico para facilitar las inversiones en la modernización de los sistemas energéticos y aumentar la eficiencia energética para así contribuir a la reducción de emisiones (financiación adicional que se basa en la experiencia en el ámbito de la cooperación entre la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones en el contexto del propio régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y, cuando resulta pertinente, en elementos del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas), que se crea con un 2 % de la cantidad total de derechos de emisión, los cuales se subastarán de conformidad con las normas previstas para las subastas del régimen de comercio para así generar los fondos necesarios para llevar a cabo los proyectos, que se distribuirán entre los Estados Miembros elegibles con arreglo a una clave predeterminada establecida en el Anexo II de la propuesta, prestando especial atención a la financiación de proyectos a pequeña escala.

Además, en esa misma línea de actuación, el Consejo de Medio Ambiente de 26 de octubre de 2015 (Consejo de la Unión Europea, sesión nº 3419, doc. 13357/15) ha mantenido un debate sobre la revisión del régimen de comercio de derechos de emisión, como principal instrumento de la política de la UE en materia climática para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, y en términos generales, han acogido favorablemente la propuesta de la Comisión y han subrayando que la reforma es un paso importante en la aplicación legislativa del objetivo de reducir en un 40 % las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 (en comparación con los niveles de 1990).

No obstante, indudablemente la cita ambiental del año era la 21ª reunión de la COP de París en diciembre, por lo que, teniendo en cuenta la importante y positiva posición de la Unión Europea en las negociaciones internacionales sobre cambio climático (derivada del cumplimiento de los objetivos fijados en el Protocolo de Kioto desde hace años, pues las

emisiones disminuyeron un 19% entre 1990 y 2013, mientras que durante ese mismo período se registró un crecimiento del PIB del 45%), la Comisión, en el marco del Paquete sobre la Unión de la Energía, adoptó la Comunicación “El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020” [COM (2015) 81 final y Anexo, Bruselas, 25.2.2015], responde a las decisiones adoptadas en la COP de Lima, es un elemento clave en la aplicación de la prioridad de la Comisión de construir una Unión de la Energía resistente con una política climática dotada de perspectiva de futuro, acorde con las orientaciones políticas del Presidente de la Comisión, y prepara a la UE para la última ronda de negociaciones antes de la Conferencia de París de diciembre de 2015.

En particular, la Comunicación:

*traduce la decisión adoptada en el Consejo Europeo de octubre de 2014 en el objetivo de emisiones propuesto por la UE (que estableció un objetivo vinculante para el conjunto de la economía, aplicable a todos los sectores y a todas las fuentes de emisiones, en particular la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra, consistente en reducir en al menos un 40 % las emisiones de la UE en 2030 en comparación con los niveles de 1990, y que está en consonancia con una trayectoria de reducción rentable de las emisiones internas hacia un 80 % como mínimo en 2050), y que se refleja en el texto;

*propone que todas las Partes en la Conferencia presenten su contribuciones previstas, determinadas a nivel nacional con suficiente antelación a la Conferencia de París, en particular China, Estados Unidos y otros países del G 20 (comprometiéndose la UE a hacerlo en el primer trimestre de 2015);

*expone una visión para un acuerdo jurídicamente vinculante, dinámico y transparente, con compromisos ambiciosos y equitativos de todas las Partes, sobre la base de unas circunstancias económicas y geopolíticas cambiantes a nivel mundial, estimando que la suma de esos compromisos, basados en pruebas científicas, debería encauzar al mundo hacia una reducción de las emisiones globales de al menos un 60 % por debajo de los niveles de 2010 de aquí a 2050, y, si se diera una brecha en el nivel de ambición establecido en París, esta debería corregirse con un programa de trabajo a partir de 2016, elaborado en estrecha colaboración con el Fondo Verde para el Clima, con vistas a determinar las medidas suplementarias que habría que adoptar para reducir emisiones;

*propone que el Acuerdo de 2015 adopte la forma de un protocolo de la CMNUCC, y estima que las grandes economías, en particular la UE, China y EE.UU., deberían dar muestras de liderazgo político adhiriéndose lo antes posible al Protocolo, que debería entrar en vigor en cuanto lo haya ratificado un número de países que, colectivamente, suponga el 80 % de las emisiones mundiales actuales, y en el que la financiación de la lucha contra el cambio climático, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el aumento de la capacidad deberían promover la participación universal y facilitar la aplicación eficiente y efectiva de las estrategias de reducción de emisiones y de adaptación a los efectos adversos del cambio climático;

*subraya que la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización Marítima Internacional y el Protocolo de Montreal deberían actuar para regular de forma efectiva las emisiones de la aviación y el transporte marítimo internacionales, así como la producción y el consumo de gases fluorados antes de finales de 2016;

*destaca que otras políticas de la UE, como las de comercio, investigación científica, innovación y cooperación tecnológica, cooperación económica y para el desarrollo, reducción del riesgo de catástrofes y medio ambiente, podrían reforzar la política internacional de lucha contra el cambio climático de la UE, y

*se complementa con un plan de acción para la llamada “diplomacia climática” desarrollado conjuntamente por el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión, y que tiene por objeto reforzar la influencia de la UE y crear alianzas con socios internacionales ambiciosos en el período previo a la Conferencia de París.

El dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 2 de julio de 2015 (DOUE C 383, 17.11.2015) confía en que las partes negociadoras de la COP 21 concluyan finalmente un acuerdo ambicioso y equitativo de carácter vinculante, si bien afirma que en la reunión no se abordará ningún asunto medioambiental clásico, sino que deberán sentarse las bases de una nueva economía hipocarbónica mundial, y, en este sentido, respalda plenamente el contenido de la posición negociadora presentada por la Comisión, salvo algunas excepciones de menor importancia; aunque, con todo, critica el hecho de que la UE siga sin comprender del todo el papel central que la sociedad civil debe desempeñar en este proceso. En relación con este proceso y con el papel de la Unión en el mismo, el CESE señala

que “[e]ste tipo de procesos necesita precursores, función que Europa ha desempeñado satisfactoriamente durante muchos años. Con todo, ya no cabe afirmar que Europa se halle aislada en sus esfuerzos por la protección del clima. Entre tanto, muchos otros bloques económicos han invertido sumas ingentes en el proceso de transformación y en tecnologías verdes, sin asumir por ello un papel más activo en el proceso de negociación de la COP. Independientemente de cual sea el resultado de las negociaciones de París, cabe observar que, en realidad, la lucha por los nuevos mercados de tecnologías verdes, importantes para el clima, se inició hace mucho tiempo y Europa debe prepararse para librar esta batalla, se obtengan o no avances en la COP 21”, subrayando que “existen oportunidades medioambientales, económicas y sociales relacionadas con las técnicas de mitigación del CO₂ ya existentes, que pueden conducir a la creación de empleo y al desarrollo de empresas en todo el mundo”.

Debatida la cuestión en los Consejos de Medio Ambiente de 6 de marzo y 15 de junio (Consejo de la UE, sesiones nº 3373 y 3395, docs. 6932/15 y 9938/15), y en una reunión informal de los Ministros de Medio Ambiente celebrada en Luxemburgo los días 22 y 23 de julio, el Consejo de Medio Ambiente de 18 de septiembre de 2015 (Consejo de la UE, sesión nº 3409, doc. 12166/15) aprobó unas conclusiones que reflejan la posición de la UE de cara a tal conferencia, que reflejan su visión respecto del nuevo acuerdo sobre cambio climático que se negociará y, en su caso, se adoptará en la misma, siendo el objetivo de la Unión alcanzar un acuerdo ambicioso, jurídicamente vinculante y dinámico, con el objetivo de mantener el calentamiento del planeta por debajo de los 2°C, y para lograr este objetivo, el Consejo subraya que las emisiones mundiales de gases con efecto invernadero deberán alcanzar sus valores máximos en 2020 a más tardar, reducirse en al menos un 50% en 2050 en comparación con 1990 y aproximarse a cero o por debajo de cero para 2100.

Por su parte, el Comité de las Regiones, en su dictamen “Hacia un acuerdo mundial sobre el clima en París”, de 14 de octubre de 2015 (DOUE C 423, 17.12.2015), respalda firmemente a la Unión Europea para que desempeñe plenamente su papel de liderazgo en las negociaciones internacionales y, entre otras cuestiones, le insta a redoblar sus esfuerzos antes de 2020 y la entrada en vigor del nuevo acuerdo climático, especialmente sobre la eficiencia energética, la señal del precio del CO₂ en Europa y la movilización de financiación internacional para luchar contra el cambio climático en los países en desarrollo.

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 18 de diciembre de 2015, citado, se congratula del resultado histórico alcanzado en París, donde por primera vez se ha adoptado un acuerdo mundial y jurídicamente

vinculante sobre el clima, destinado a mantener el calentamiento mundial muy por debajo de 2° C y a seguir trabajando para limitarlo a 1,5° C. Invita a la Comisión y al Consejo a que evalúen los resultados de la COP 21 (cuyo acuerdo final es: Naciones Unidas-Convención Marco sobre el Cambio Climático, Conferencia de las Partes, 21^{er} período de sesiones, París, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015, doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 de diciembre de 2015) a más tardar en marzo de 2016, en particular con vistas al marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030, y a que preparen las próximas medidas.

Por otra parte, el Informe de la Comisión sobre Evaluación, enmarcada en el artículo 24, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE en materia de eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales en esa materia para 2020 y en la aplicación de las disposiciones de dicha Directiva [COM (2015) 574 final, Bruselas, 18.11.2015], constata la reducción del consumo de energía a nivel de la UE, pues ha logrado avances significativos, ya que, en su conjunto, el consumo de energía final decreció un 7 % entre 2005 y 2013 (aunque aumentó en el sector de los servicios), y, por su parte, el consumo de energía primaria en ese mismo período disminuyó un 8 %, y las primeras estimaciones muestran que esa tendencia a la baja continuó en 2014 para situarse en 1.516 Mtep.

Además, de acuerdo con la Directiva de fomento del uso de energías renovables de 2009, cada Estado Miembro debe velar por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 sea como mínimo equivalente al 10 % del consumo final de energía en el transporte en dicho Estado, y la mezcla de biocarburantes es uno de los métodos de que disponen para alcanzar ese objetivo. Para seguir avanzado en el cumplimiento de este objetivo, se ha aprobado la Directiva (UE) 2015/1513, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015 (DOUE L 239, 15.9.2015), que modifica tanto la Directiva sobre calidad de la gasolina y el gasóleo de 1998 como la propia Directiva de energías renovables de 2009.

Asimismo, de acuerdo con la Directiva 2009/29/CE y la Decisión n° 406/2009/CE, que preconizan la contribución de todos los sectores de la economía, incluido el sector del transporte marítimo internacional, a la reducción de emisiones, se aprobó el Reglamento (UE) 2015/757, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de

carbono generadas por el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (DOUE L 123, 19.5.2015).

Igualmente, la Comisión ha presentado la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para el etiquetado de la eficiencia energética y se deroga la Directiva 2010/30/UE, y Anexos [COM (2015) 341 final, Bruselas, 15.7.2015], con el fin de aprovechar mejor el potencial de eficiencia energética para moderar la demanda de energía y, por consiguiente, reducir la dependencia energética de la Unión Europea.

Además, la Decisión de Ejecución (UE) 2015/2097, de la Comisión, de 26 de octubre de 2015, crea el Sistema de Observación Integrado del Carbono como consorcio de infraestructuras de investigación europeas-ICOS ERIC (DOUE L 303, 20.11.2015), y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 2015/2068, de la Comisión, de 17 de noviembre de 2015 (DOUE L 301, 18.11.2015), establece, con arreglo al Reglamento (UE) n° 517/2014, el modelo de las etiquetas de los productos y aparatos que contengan gases fluorados de efecto invernadero.

Finalmente, en el ámbito del Espacio Económico Europeo, se aprobó Decisión del Órgano de vigilancia de la AELC n° 301/14/COL, de 16 de julio de 2014, por la que se modifican, por nonagésimo octava vez, las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales mediante la adopción de unas nuevas Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020 [2015/790].

IV. ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE

El Reglamento (UE) n° 691/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2011, relativo a las cuentas económicas europeas medioambientales (DOUE L 192, 22.7.2011), estableció que, antes del 31 de diciembre de 2015, la Comisión debía establecer una lista indicativa de los bienes y servicios medioambientales y de las actividades económicas que deben incluirse en el Anexo V.

Contando con el Informe de la Comisión sobre el ejercicio de los poderes para adoptar actos delegados que otorga a la Comisión el Reglamento anterior [COM (2015) 577 final, Bruselas, 23.11.2015], se aprobó el Reglamento de Ejecución (UE) n° 2015/2174, de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015 (DOUE L 307, 25.11.2015), que establece una lista indicativa de bienes y servicios medioambientales y de actividades

económicas, así como la forma, la calidad y los sistemas de transmisión de datos por los Estados Miembros.

V. CAPITAL NATURAL Y RECURSOS NATURALES

La Unión Europea, como es bien sabido, es una de las regiones más densamente pobladas del mundo, con una larga historia de utilización de la tierra; factores que han tenido un profundo impacto sobre el medio natural y han creado una gran diversidad de paisajes culturales que albergan una abundante fauna y flora silvestres. No obstante, el desarrollo, en particular durante el siglo XX, ha provocado también una destrucción a gran escala de la naturaleza; así, se estima que entre 1900 y mediados de los ochenta, Europa había perdido dos terceras partes de sus humedales y casi tres cuartas partes de sus dunas y brezales, debido a una combinación de factores como el cambio de uso de la tierra, la construcción de infraestructuras, la contaminación o la expansión urbanística. Esta pérdida de capital natural se considera extremadamente preocupante, pues la Unión, como cualquier Estado, depende de la naturaleza para obtener alimentos, energía y materias primas, y el aire y el agua que hacen posible la vida; y, además, la naturaleza es uno de los principales motores de la economía, cuya importancia se está comenzando a comprender plenamente, y proporciona unos servicios fundamentales para mantener y crear crecimiento y empleo; y es también fuente de inspiración, conocimientos y ocio, además de ser parte integrante de nuestro patrimonio cultural.

Las Directivas de Aves de 2009 y de Hábitats de 1992 constituyen los principales instrumentos legislativos para la conservación y el uso sostenible de la naturaleza en la UE, en particular a través de la red Natura 2000, formada por áreas y zonas de elevado valor en términos de biodiversidad. Además, estas Directivas son elementos clave de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad, cuya finalidad es realizar el objetivo principal consistente en “detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la UE, y restaurarlos en la medida de lo posible”. Finalmente, ambas normas resultan esenciales para el cumplimiento de los compromisos contraídos a nivel internacional por la Unión en el marco del Protocolo de la Convención sobre la Diversidad Biológica, firmado en Nagoya (Japón), en octubre de 2010.

En cumplimiento de la obligación legal de la Comisión de evaluar periódicamente los progresos en la aplicación de ambas Directivas, sobre la

base de una labor de seguimiento y notificación por parte de los Estados Miembros, se ha aprobado el Informe de la Comisión sobre el “Estado de la naturaleza en la Unión Europea. Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2007-2012” [COM (2015) 219 final, Bruselas, 20.5.2015], que es el primero que evalúa ambas Directivas de forma conjunta.

Destacando el nivel de colaboración sin precedentes entre los Estados Miembros y las Instituciones Europeas que subyace en su elaboración, realizado a partir de una base de datos única sobre protección de la naturaleza en la UE (AEMA-Biodiversity Data Centre: <http://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/dc>) que cuenta con más de 17.000 conjuntos de datos y evaluaciones sobre especies y hábitats concretos, conteniendo información sobre el estado de unas 450 especies de aves, 231 tipos de hábitats y más de 1.200 especies de interés comunitario (muestra muy importante, aunque no abarca la totalidad de la rica biodiversidad europea, que refleja las amenazas y presiones que pesan sobre la biodiversidad en todos los Estados Miembros).

El Informe concluye que algunas especies y hábitats protegidos en virtud de esa legislación están mostrando signos de recuperación, como ilustran los éxitos logrados en diferentes partes de Europa. Hay indicios claros de que la red Natura 2000 desempeña un papel fundamental en la estabilización de los hábitats y las especies que presentan un estado desfavorable, especialmente cuando las medidas de conservación necesarias se han aplicado a la escala adecuada.

Sin embargo, el estado global de las especies y los hábitats de la UE no ha cambiado significativamente en el período 2007-2012: muchos de ellos presentan un estado desfavorable, y un porcentaje significativo sigue empeorando, y, por consiguiente, es necesario realizar una labor de conservación mucho más intensa para lograr los objetivos de la Estrategia sobre la Biodiversidad de la UE hasta 2020. Además, algunos grupos de especies, como los peces de agua dulce, y algunos hábitats, como los prados y humedales, suscitan una preocupación particular. Para invertir esas tendencias, es preciso controlar las enormes presiones y amenazas que provocan las prácticas agrarias y los cambios constantes de las condiciones hidrológicas, así como la sobreexplotación y la contaminación del medio marino.

El estado de más de la mitad de todas las especies de aves silvestres evaluadas es seguro; aproximadamente el 15 % de ellas está clasificado en las categorías casi amenazado, en declive o empobrecido, y el de otro 17

%, en la de amenazado. Por otra parte, el resultado de la evaluación a nivel de la UE del estado de las especies es que aproximadamente el 23 % fue favorable, el del 60 %, desfavorable y el del 18 %, desfavorable-malo. Y por su parte, el estado del 16 % de los hábitats entra en la categoría de favorable y el de más de tres cuartas partes, en la de desfavorable, el 30 % de los cuales corresponde a un estado desfavorable-malo. Con estos datos parece claro que el estado de conservación y las tendencias de los hábitats son peores que los de las especies, debido probablemente a una tradición más consolidada de medidas de conservación para las especies y a la naturaleza menos compleja del problema, así como a unos tiempos de respuesta más cortos para la recuperación de las especies.

A pesar de los avances realizados en el establecimiento de la red Natura 2000, se considera que no han sido suficientes al aplicar objetivos y medidas de conservación que respondan completamente a las necesidades de las especies y hábitats protegidos. Así, solo el 50 % de los espacios contaba a finales de 2012 con planes de gestión globales. Los instrumentos de financiación de la UE, que ofrecen oportunidades para facilitar la gestión y restauración de los espacios Natura 2000, no se han utilizado suficientemente, por lo que han de utilizarse con normalidad el Programa LIFE- Naturaleza y una serie de medidas agroambientales cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural. Por otra parte, la Comisión está trabajando con los Estados Miembros y las partes interesadas a nivel biogeográfico de la UE para promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de gestión y restauración; propiciando así unos servicios ambientales y beneficios, estimados entre 200 y 300 mil millones de euros (sólo en relación con los espacios terrestres), entre los que cabe citar el almacenamiento de carbono, la atenuación de los peligros naturales, la depuración del agua, la salud y el turismo, los cuales deben impulsar nuevas inversiones en la propia red Natura 2000.

Finalmente, en el marco del Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación-REFIT, la Comisión ha iniciado recientemente un “chequeo” de ambas Directivas para determinar si cumplen su propósito, y, como parte del mismo, se analizará una amplia gama de aspectos relacionados con la efectividad, la eficiencia, la coherencia, la pertinencia y el valor añadido de esa legislación.

Por otra parte, pero en estrecha relación con las consideraciones anteriores, debe destacarse que la biodiversidad, esto es, la singular variedad de especies vivas de nuestro planeta, sustenta nuestra economía y nuestro bienestar, y nos proporciona aire y agua limpios, alimentos,

materiales, medicamentos, salud y esparcimiento, permite la polinización y la fertilidad del suelo, regula el clima y nos protege de condiciones climáticas extremas. Por ello, la pérdida de biodiversidad es uno de los principales problemas globales.

Como respuesta, en 2011, la Comisión adoptó la “Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020” [COM (2011) 244 final], cuyo objetivo principal, en el marco de la Estrategia Europa 2020 y del VII Programa Ambiental, es detener en 2020 la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la UE, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la Unión a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial.

En base a lo dispuesto en la misma, se adoptó el Informe de la Comisión sobre la “Revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020” [COM (2015) 478 final, Bruselas, 2.10.2015], que hace balance de los progresos en la ejecución de la Estrategia en comparación con la base de referencia de 2010, y cuya finalidad es informar a los responsables de las áreas en que hacen falta mayores esfuerzos para cumplir los objetivos de la UE en materia de biodiversidad para el año 2020.

Según el Informe, las principales amenazas a la biodiversidad son la pérdida de hábitats (en particular, por expansión de los núcleos urbanos, intensificación de la agricultura, abandono de tierras y explotación intensiva de bosques), la contaminación, la sobreexplotación (pesquera, en especial), las especies exóticas invasoras y, más en general, el cambio climático; y siguen ejerciendo presión y provocando la pérdida de especies y de hábitats, lo cual conlleva la degradación de los ecosistemas y una menor resiliencia de los ecosistemas.

No obstante, desde el último período de referencia, ha aumentado ligeramente el número de especies y hábitats de importancia en la UE cuyo estado de conservación es seguro/favorable o ha mejorado; parece que se están estabilizando las poblaciones de algunas aves comunes, pero otras especies ligadas a los frágiles ecosistemas agrícolas, costeros y de agua dulce siguen reduciéndose; el 70 % de las especies de la UE están amenazadas por la pérdida de hábitats, y mientras que algunos servicios ecosistémicos (en particular, el suministro) aumentan, otros como la polinización disminuyen.

Por otra parte, los Estados Miembros han avanzado a ritmos distintos en el desarrollo y la ejecución de planes de acción destinados a las especies y de planes de gestión de los espacios Natura 2000, y así, en 2012, el el 58

% de estos espacios contaba con planes de gestión o los tenía en desarrollo. En este sentido, se han elaborado directrices sobre el uso de la energía eólica, el desarrollo portuario y el dragado, las industrias extractivas, la agricultura, la acuicultura, los bosques y la infraestructura energética en el contexto de las zonas Natura 2000.

(http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm).

Además, se han logrado avances en el establecimiento de marcos políticos importantes, como la nueva política pesquera común, los reglamentos relativos a la madera y a las especies exóticas invasoras y la introducción de disposiciones en materia de biodiversidad en los acuerdos comerciales bilaterales, entre otros. Asimismo, la reforma de la política agrícola común ofrece oportunidades para mejorar la integración de las inquietudes en materia de biodiversidad, pero, se estima, el grado de adopción en los Estados miembros será decisivo para que sea un éxito.

Para lograr los objetivos en materia de biodiversidad en 2020, concluye el Informe, serán imprescindibles colaboraciones sólidas, así como la plena participación de los agentes básicos en todos los ámbitos, en particular para completar la red Natura 2000 en el medio marino, garantizar la gestión eficaz de los espacios de la red y aplicar el Reglamento sobre especies exóticas invasoras, así como decidir el enfoque más adecuado para reconocer nuestro capital natural en toda la UE. Para lograrlo, también hará falta una integración más efectiva en un gran número de políticas, para lo que se deben fijar prioridades coherentes y sustentadas en una financiación apropiada, sobre todo, en los sectores de la agricultura y la silvicultura, que, en conjunto, representan el 80 % de uso de la tierra en la UE, y en el desarrollo regional, la política marina y el sector pesquero. Además, los instrumentos de financiación de la UE pueden facilitar este proceso.

El Consejo de Medio Ambiente de 16 de diciembre de 2015 (Consejo de la Unión Europea, sesión nº 3441, doc. 15380/15) adoptó unas conclusiones sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad, que señalan ámbitos en los que es necesario seguir trabajando a fin de cumplir los objetivos fijados.

Igualmente, la Comisión aprobó el Informe sobre los progresos realizados en la creación de zonas marinas protegidas (como exige el artículo 21 de la Directiva marco sobre la estrategia marina-Directiva 2008/56/CE) [COM (2015) 481 final y Anexo, Bruselas, 1.10.2015], en el que se mantiene que las zonas marinas protegidas constituyen herramientas

de gestión espacial esenciales para la conservación de la naturaleza, que pueden funcionar como santuarios de la biodiversidad amenazada de nuestros mares y océanos, que, mediante el apoyo a la resiliencia de los ecosistemas, unas redes de estas zonas eficaces generan importantes beneficios para la sociedad, que esos beneficios socioeconómicos incluyen la creación de empleo, el suministro de alimentos o la regulación del clima, y que, por tanto, las Zonas Marítimas Protegidas son un claro ejemplo de la convergencia entre la economía azul y la verde.

Más concretamente, se afirma que, desde la entrada en vigor del Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1993, la red europea de Zonas Marítimas Protegidas se ha extendido considerablemente hasta abarcar cerca del 6 % de los mares europeos en 2012; demostrando el Informe los enormes progresos realizados en la creación de estas zonas en Europa, ya que, desde 2012, se han designado aún más espacios de tales zonas, pero los trabajos no se detendrán aquí, sino que proseguirán los esfuerzos para garantizar que al menos el 10 % de los mares europeos esté protegido mediante redes de Zonas Marítimas Protegidas coherentes.

Además, se aprobó la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada [COM (2015) 480 final, Bruselas, 1.10.2015].

VI. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

En diciembre de 2014, la Comisión, con alguna crítica interesada, decidió retirar una propuesta legislativa pendiente sobre residuos, dentro del ejercicio de discontinuidad política incluido en el primer programa de trabajo de la Comisión Juncker, y de acuerdo con las normas aplicables (tal como reflejamos en el OPAM-2015), y se comprometió en ese momento a hacer uso de sus nuevos métodos de trabajo horizontales para presentar a finales de 2015 un nuevo paquete sobre la economía circular, referido efectivamente a todo el ciclo económico, y no solo a objetivos de reducción de residuos, basándose en las competencias de todos sus Servicios.

Dentro del proceso de elaboración del paquete sobre la economía circular, la Comisión organizó en Bruselas una conferencia sobre el tema el 25 de junio de 2015, a la que asistieron unas 700 partes interesadas, ya que la participación en la conferencia estaba abierta a cuantos desearan

contribuir a la configuración de la política económica europea. La conferencia fue seguida de una consulta pública de doce semanas de duración, entre el 28 de mayo y el 20 de agosto de 2015, que recibió más de 1.500 respuestas. Además, los Comisarios, sus gabinetes y los Servicios celebraron intensas consultas de colaboración con las principales partes interesadas.

Fruto de estos trabajos previos, y en el marco del VII Programa Ambiental, la Comisión Europea presentó el 2 de diciembre de 2015 [Comisión Europea, “Cerrar el círculo”, Comunicado de prensa IP/15/6203, Bruselas (http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_en)] un ambicioso paquete de nuevas medidas sobre la economía circular para ayudar a las empresas y los consumidores europeos en la transición a una economía más sólida y circular, en la que se utilicen los recursos de modo más sostenible; contando además con financiación europea. Las acciones propuestas contribuirán a “cerrar el círculo” de los ciclos de vida de los productos a través de un mayor reciclado y reutilización, y aportarán beneficios tanto al medio ambiente como a la economía. Estos planes pretenden extraer el máximo valor y uso de todas las materias primas, productos y residuos, fomentando el ahorro energético y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello, las propuestas abarcan la totalidad del ciclo de vida: de la producción y el consumo a la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias.

La filosofía que subyace en este paquete normativo parte de la idea, prevista en el VII Programa Ambiental de 2013, de que para garantizar un crecimiento sostenible en la UE tenemos que utilizar nuestros recursos de una manera más inteligente y sostenible, pues es evidente que el modelo lineal de crecimiento económico del pasado no se ajusta ya a las necesidades de las modernas sociedades actuales en un mundo globalizado, y así no parece que se pueda construir nuestro futuro sobre el modelo del “coge, fabrica y tira”. Dado que muchos recursos naturales son limitados, debemos encontrar un modo de utilizarlos ambiental y económicamente sostenible, y también a las empresas les resultaría económicamente de gran interés hacer el mejor uso posible de sus recursos.

En una economía circular, el valor de los productos y materiales se mantiene durante el mayor tiempo posible; los residuos y el uso de recursos se reducen al mínimo, y los recursos se conservan dentro de la economía cuando un producto ha llegado al final de su vida útil, con el fin de volverlos a utilizar repetidamente y seguir creando valor. Este modelo, que es el que plantea y asume, puede crear empleo seguro en la Unión,

promover innovaciones que proporcionen una ventaja competitiva frente a otros países, aportar un nivel de protección de las personas y el medio ambiente, y también puede ofrecer a los consumidores productos más duraderos e innovadores que aporten ahorros económicos y una mayor calidad de vida.

El ambicioso paquete presentado, enfocado sin duda en la dirección ambiental adecuada, se integra por una Comunicación general, con un plan de acción, varias propuestas de Directivas sobre residuos [COM (2015) 595 final], residuos de envases [COM (2015) 596 final], vertederos [COM (2015) 594 final] y residuos eléctricos y electrónicos [COM(2015) 593 final], y un plan de ejecución.

La Comunicación de la Comisión lleva por título “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular” [COM (2015) 614 final y Anexo I, Bruselas, 2.12.2015], se enmarca en el objetivo de lograr la transición a una economía más circular, en la cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos, al constituir una contribución esencial a los esfuerzos de la UE encaminados a lograr una economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, y además brinda la oportunidad de transformar la economía y de generar nuevas ventajas competitivas y sostenibles para Europa. El objetivo del paquete es garantizar que se disponga del marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el mercado único, y transmitir señales claras a los operadores económicos y a la sociedad en general sobre el camino que ha de seguirse respecto de los objetivos de residuos a largo plazo, así como un conjunto de acciones concretas, amplias y ambiciosas que se llevarán a cabo antes de 2020.

La Comunicación incluye un primer apartado sobre producción, ya que la economía circular comienza desde el principio mismo de la vida de un producto, pues tanto la fase de diseño como los procesos de producción tienen un impacto sobre la obtención, la utilización de los recursos y la generación de residuos a lo largo de la vida de un producto; en el que se tratan el diseño del producto (ya que un mejor diseño puede hacer que los productos sean más duraderos o más fáciles de reparar, actualizar o reelaborar; puede ayudar a los recicladores a desmontar los productos a fin de recuperar componentes y materiales valiosos, y, en general, puede ayudar a ahorrar recursos valiosos), los procesos de producción (pues incluso en el caso de los productos o materiales diseñados de forma inteligente, el uso ineficiente de los recursos en los procesos de producción puede dar lugar a la pérdida de oportunidades de negocio y a una

significativa generación de residuos). A continuación, se trata el tema del consumo, porque las decisiones de millones de consumidores pueden repercutir en apoyo o en detrimento de la economía circular (teniendo en cuenta que dichas decisiones están determinadas por la información a la que tienen acceso los consumidores, la variedad y los precios de los productos existentes y el marco normativo; siendo también esta fase crucial para prevenir y reducir la generación de residuos domésticos). Seguidamente, se trata la gestión de residuos, que desempeña un papel crucial en la economía circular, ya que determina la manera en que se pone en práctica la jerarquía de los residuos de la UE, que establece un orden de prioridad desde la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclado y la recuperación de energía hasta la eliminación, como es el caso del depósito en vertederos, y que tiene por objeto alentar las soluciones que proporcionan el mejor resultado medioambiental general. El siguiente ámbito tratado en la Comunicación es el relativo al paso de residuos a recursos, impulsando el mercado de materias primas secundarias y la reutilización del agua.

La Comunicación establece una serie de áreas prioritarias (cuyas propuestas normativas y medidas se incluyen en la hoja de ruta con calendario incluida en el Anexo I): plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, residuos de construcción y de demolición, biomasa y bioproductos e innovación, inversión y otras medidas horizontales, y el seguimiento de los avances hacia la economía circular.

Entre las acciones y medidas, pueden resaltarse las siguientes:

- medidas para reducir el despilfarro de alimentos, incluida una metodología de medición común, una indicación de fechas mejorada y herramientas que permitan alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible de reducir a la mitad el desperdicio de alimentos a más tardar en 2030;

- elaboración de normas de calidad para las materias primas secundarias a fin de reforzar la confianza de los operadores en el mercado interior;

- medidas en el plan de trabajo sobre diseño ecológico para 2015-2017 tendentes a promover la reparabilidad, durabilidad y reciclabilidad de los productos, además de la eficiencia energética;

- una revisión del Reglamento sobre abonos, para facilitar el reconocimiento de los abonos orgánicos y basados en residuos en el mercado único y reforzar el papel de los bionutrientes;

- una estrategia para el plástico en la economía circular, que aborde los problemas de la reciclabilidad, la biodegradabilidad, la presencia de sustancias peligrosas en los plásticos y el objetivo de desarrollo sostenible de reducir significativamente los desechos marinos;

- una serie de acciones sobre la reutilización del agua, incluida una propuesta legislativa relativa a los requisitos mínimos para la reutilización de las aguas residuales, y

- financiación europea.

Por otra parte, entre los elementos clave de las propuestas sobre residuos podemos destacar las siguientes:

- un objetivo común de la UE para el reciclado del 65 % de los residuos municipales y un 75 % de los residuos de envases de aquí a 2030;

- un objetivo vinculante de reducción de la eliminación en vertedero a un máximo del 10 % de todos los residuos de aquí a 2030;

- una prohibición del depósito en vertedero de los residuos recogidos por separado;

- la promoción de instrumentos económicos para desalentar la eliminación en vertedero;

- una simplificación y mejora de las definiciones y una armonización de los métodos de cálculo de los porcentajes de reciclado en toda la UE;

- medidas concretas para promover la reutilización y estimular la simbiosis industrial, convirtiendo los subproductos de una industria de materias primas de otra;

- incentivos económicos para que los productores pongan en el mercado productos más ecológicos y apoyo a los regímenes de recuperación y reciclado (por ejemplo, de envases, baterías, aparatos eléctricos y electrónicos, vehículos).

En este mismo ámbito de los residuos se publicó el Informe de la Comisión sobre “Generación, tratamiento y traslado de residuos peligrosos y otros residuos en los Estados miembros de la UE durante el período 2010-2012” [COM (2015) 660 final, Bruselas, 17.12.2015], en aplicación

del Reglamento (CE) nº 1013/2006, de 14 de junio de 2006, sobre el traslado de residuos, en el que se constata que la generación de residuos peligrosos se mantuvo estable durante el período 2010-2012 (en 76 millones de toneladas) y que entre 2000 y 2012 la cantidad de residuos peligrosos generados al año creció en un 26 %; que se registró un repunte en el volumen de los traslados transfronterizos de residuos notificados en la EU-27 (concretamente, la cantidad total fue de 14 millones de toneladas), y que se dieron más de 2.500 casos de traslados ilegales entre 2010 y 2012. La situación puede variar positivamente pues, a partir del 1 de enero de 2016, se aplicarán las recientes modificaciones introducidas mediante el Reglamento (UE) nº 660/2014, y porque, de acuerdo con el plan de acción de la economía circular, citado, la Comisión tomará medidas adicionales que contribuyan a garantizar la correcta aplicación del Reglamento y para que se preste especial atención a los flujos de residuos de alto valor, como los vehículos al final de su vida útil, con el fin de evitar la pérdida de materias primas.

Entre las normas en materia de residuos, ambientalmente es destacable la Directiva (UE) 2015/720, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras (DOUE L 115, 6.5.2015), que parte de considerar que los actuales niveles de consumo de bolsas de plástico producen unos altos niveles de basura dispersa, suponen un uso ineficaz de los recursos y es previsible que aumenten si no se toman medidas; además, las bolsas de plástico dispersas provocan contaminación en el medio ambiente y agravan el problema generalizado de la presencia de basura en las masas de agua, lo que supone una amenaza para los ecosistemas acuáticos a nivel mundial, y su acumulación en el medio ambiente tiene un efecto claramente negativo en determinadas actividades económicas. Entre ellas, las bolsas de plástico con un espesor de menos de 50 micras (bolsas de plástico ligeras), que representan la inmensa mayoría del número total de bolsas de plástico consumidas en la Unión, se reutilizan con menos frecuencia que las bolsas más gruesas, y, por consiguiente, se convierten en residuos más rápidamente y tienden a dispersarse como basura con mayor frecuencia debido a su reducido peso.

De acuerdo con esta justificación, la Directiva establece que los Estados Miembros tomarán medidas con el fin de reducir de forma sostenida en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras; medidas que pueden consistir en el uso de objetivos de reducción nacionales, el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos así como de restricciones a la comercialización como excepción, siempre que estas

restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias, y se prevé que puedan variar dependiendo de su impacto ambiental cuando se valorizan o se desechan, de sus propiedades a efectos de compostaje, su durabilidad o su uso específico previsto.

Las medidas tomadas por los Estados Miembros incluirán al menos una de las siguientes: bien la adopción de medidas que garanticen que el nivel de consumo anual no supera las 90 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2019, y 40 bolsas de plástico ligeras por persona a más tardar el 31 de diciembre de 2025, o un objetivo equivalente expresado en peso; o bien, la adopción de instrumentos que garanticen que, a más tardar el 31 de diciembre de 2018, no se entreguen gratuitamente bolsas de plástico ligeras en los puntos de venta de mercancías o productos, a menos que se apliquen instrumentos igualmente eficaces; teniendo en cuenta que las bolsas de plástico muy ligeras pueden excluirse de esas medidas.

Finalmente, se prevé que los Estados Miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esta Directiva a más tardar el 27 de noviembre de 2016.

Por otra parte, se aprobó la Directiva (UE) 2015/2087, de la Comisión, de 18 de noviembre de 2015 por la que se modifica el Anexo II de la Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (DOUE L 302, 19.11.2015), sobre la información que debe notificarse antes de entrar en los puertos.

Asimismo, se adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2015/2398, de la Comisión, de 17 de diciembre de 2015 relativa a la información y documentación sobre la solicitud para la inclusión en la lista europea de instalaciones de reciclado de buques de una instalación situada en un tercer país (DOUE L 332, 18.12.2015).

VII. INDUSTRIA, EMPRESAS Y MEDIO AMBIENTE

En este ámbito, se aprobó la Decisión (UE) 2015/801, de la Comisión, de 20 de mayo de 2015 (DOUE L 127, 22.5.2015), relativa al documento de referencia sobre las mejores prácticas de gestión medioambiental, indicadores de comportamiento medioambiental y parámetros comparativos de excelencia para el sector del comercio al por menor, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1221/2009, relativo a la

participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), por la que toda organización registrada en el sistema perteneciente al sector del comercio al por menor tendrá la obligación de demostrar en su declaración medioambiental la forma en que ha aplicado las mejores prácticas de gestión medioambiental y los parámetros comparativos de excelencia descritos en el documento de referencia sectorial para identificar las diversas medidas y actividades y, en su caso, para definir las prioridades en la mejora de su comportamiento medioambiental.

Asimismo, se adoptó la Decisión (UE) 2015/2099, de la Comisión, de 18 de noviembre de 2015 (DOUE L 303, 20.11.2015), por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica de la UE a sustratos de cultivo, enmiendas del suelo y cubiertas del suelo, y se prevé que, para obtener la etiqueta ecológica de la UE en el marco del Reglamento (CE) nº 66/2010, el producto deberá pertenecer a la categoría de productos “sustratos de cultivo, enmiendas del suelo y cubiertas del suelo” según la definición establecida en la propia Decisión y cumplir los criterios y los requisitos de evaluación y comprobación correspondientes que figuran en el Anexo (con referencias a los componentes orgánicos, sustratos de cultivo minerales y componentes minerales, consumo de energía y emisiones de CO₂, fuentes de extracción de minerales, contaminantes físicos, etc.).

VIII. SEGURIDAD NUCLEAR

En esta materia, debe mencionarse la Recomendación de Decisión del Consejo por la que se aprueba la renovación de la participación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) en el Acuerdo Marco de cooperación internacional en investigación y desarrollo de sistemas de energía nuclear de IV generación [COM (2015) 547 final, Bruselas, 29.10.2015].

Con una importancia mayor, la Comisión aprobó el Informe de “Aplicación de la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares” [COM (2015) 573 final, Bruselas, 18.11.2015], que, después de una introducción general sobre cómo se ha aplicado la Directiva, aborda los temas relacionados con la gobernanza de la seguridad nuclear, la seguridad de las instalaciones nucleares y los aspectos técnicos y humanos de esta seguridad, se presentan los principales logros en el ámbito de la seguridad nuclear y se señalan los retos que ha

supuesto la aplicación de la Directiva dentro de cada tema. Además, el informe formula recomendaciones a los Estados Miembros en relación con esos retos e indica las medidas correctoras que la Comisión ha adoptado o tiene intención de adoptar. La Comisión llega a la conclusión de que, en general, existe un buen nivel de cumplimiento de la Directiva sobre seguridad nuclear de 2009, pues ésta se ha revelado un instrumento eficaz para la mejora de la seguridad nuclear, ya que la mayoría de los Estados Miembros comunicaron haber perfeccionado su Ordenamiento jurídico para incorporarla al Derecho nacional.

IX. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, “El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015-Informe de síntesis”, Copenhague, 2015.

ALONSO MAS, M^a. J., “Los sistemas de apoyo a las energías renovables basados en certificados verdes en la Unión Europea”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n.º 31/2015 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II)), págs. 77-129.

BLASCO HEDO, E., “Propiedad forestal privada y energías renovables”, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

BORRÁS, S., “Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿‘Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta’?”, Revista General de Derecho Europeo, n.º 35/2015.

BURELLI, Th., “L' Union Européenne et la mise en oeuvre du Protocole de Nagoya. Faut-il se réjouir de l' adoption du règlement n.º 511/2014?”, Revue Juridique de l'Environnement, n.º 3/2015, p. 437-462.

CALVO RETUERTO, J., “La intervención administrativa de las actividades sometidas al régimen de autorización ambiental integrada después de la trasposición de la directiva de emisiones industriales al ordenamiento jurídico español”, en LÓPEZ DE LA OSA ESCRIBANO, P. (Coord.), y otros, “La intervención administrativa y económica en la actividad empresarial: el derecho público y la empresa”, Ed. Bosch, Barcelona, 2015, pp. 935-954.

CHEVALIER, E., “Le 7e programme d' action pour l' environnement de l' Union européenne "Bien vivre, dans les limites de notre planète". Un

modèle européen en quête de légitimité”, Revue Juridique de l'Environnement, n° 2/2015, p. 298-309.

COMISIÓN EUROPEA:

- “El estado de la Naturaleza en la Unión Europea”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2015.
- “Nuestro planeta, nuestro futuro: juntos luchamos contra el cambio climático”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2015 [<http://bookshop.europa.eu/es/nuestro-planeta-nuestro-futuro-pbML0614050/>].

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION-MCKINSEY CENTRE FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT- STIFTUNGSFONDS FÜR UMWELTÖKONOMIE UND NACHHALTIGKEIT, “Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe” [Informe “El crecimiento interior: Una visión de la economía circular para una Europa competitiva”], june 2015.

EMBED IRUJO, A. (Coord.), y otros, “Agua, energía, cambio climático y otros estudios de Derecho Ambiental: en recuerdo a Ramón Martín Mateo”, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

- “Reafirmación competencial del Estado para regular la obtención de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica de fracturación hidráulica y su régimen futuro”, Diario La Ley, n° 8501/2015, de 16 de marzo, pp. 8-12.
- “Aspectos ambientales de la exploración y explotación de gas no convencional mediante la técnica de fractura hidráulica”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n°. 31/2015 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II)), págs. 31-76.
- “Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente”, 4ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2015.
- “Unión Europea: relevancia ambiental, éxito en emisiones y debate sobre la fractura hidráulica”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, “Observatorio de Políticas Ambientales 2015”, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-CIEDA-

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 95-139.

LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, “Observatorio de Políticas Ambientales 2015”, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-CIEDA-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

LÓPEZ RAMÓN, F.:

- “Introducción general: Las ballenas y la desregulación ambiental”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, “Observatorio de Políticas Ambientales 2015”, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-CIEDA-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 53-66.
- “Formas de conservar la naturaleza”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 170/2015, págs. 15-20.

LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., “Administración y Legislación Ambiental”, 8ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2015.

MORÁN BLANCO, S., “Seguridad energética y medio ambiente. Dos caras de una misma moneda. Especial referencia a la Unión Europea”, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

MUÑOZ AMOR, M^a. del M., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “La evaluación de impacto ambiental y la trascendencia del concepto de "acumulación de proyectos" del Anexo III de la Directiva 85/337/CEE en relación con la fractura hidráulica. Reciente doctrina de TJUE”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 299/2015, pp. 107-130.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, “Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

SARASIBAR IRIARTE, M., “Régimen de control y cumplimiento en materia de evaluación de impacto ambiental”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 302/2015, pp. 181-222.

SELIN, H., and VANDEVEER, S. D., “European Union and environmental governance”, Routledge, London, 2015.

Acción por el clima de la Comisión Europea:
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

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

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

