

Deutsche Umwelthilfe

Actuaciones judiciales por una atmósfera limpia



EL AIRE QUE RESPIRAMOS NOS HACE ENFERMAR

La contaminación atmosférica sigue siendo uno de los problemas medioambientales más graves de nuestro tiempo. A pesar de las Directivas vigentes en toda Europa y del proyecto Right to Clean Air, que atribuye a todos los ciudadanos de la UE el derecho a solicitar medidas eficaces que reduzcan la contaminación atmosférica, en muchas ciudades y zonas urbanas se exceden con regularidad los límites de contaminantes nocivos, como el dióxido de nitrógeno (NO₂) o las partículas en suspensión (PM₁₀ y PM_{2,5}). Esto produce efectos adversos en la salud de los ciudadanos y perjudica el medio ambiente y el clima.

Además de estos contaminantes tan abundantes en la atmósfera, también se han establecido valores límite relacionados con la salud para otros contaminantes atmosféricos, como el dióxido de azufre (SO₂), el benceno (C₆H₆), el ozono (O₃) y el monóxido de carbono (CO); unos valores que incumplen algunos países europeos. Aunque respirar aire limpio es una necesidad básica del ser humano, hasta el 95 % de los habitantes de ciudades europeas están expuestos a concentraciones de agentes contaminantes que perjudican la salud. Las fuentes principales de esta contaminación son la industria, el transporte y los procesos de combustión residencial.

Con el proyecto Right to Clean Air, financiado por la UE (LIFE15 GIE/DE/795 LEGAL ACTIONS), la asociación Deutsche Umwelthilfe (DUH) trabaja para mejorar en gran medida la calidad del aire de Europa y proteger de este modo el medio ambiente y la salud humana. En colaboración con la organización checa Frank Bold Society (FBS), la DUH promueve medidas para controlar y mejorar la calidad del aire, además de apoyar actuaciones judiciales a nivel nacional y europeo, como la presentación de demandas para lograr una atmósfera limpia en determinadas ciudades europeas. El problema debe abordarse en toda Europa con actividades de relaciones públicas, talleres de desarrollo de capacidades e intercambios de experiencias entre numerosos socios europeos.

CALIDAD DEL AIRE EN EUROPA

Según los estudios de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)¹, en 2015 fallecieron prematuramente en Europa más de 420 000 personas a consecuencia de la contaminación atmosférica en forma de partículas en suspensión. El alto nivel de emisiones de NO₂ es causa de 79 000 muertes prematuras aproximadamente. La mala calidad del aire aumenta el riesgo de enfermedades cardiovasculares y respiratorias, incluido el cáncer. Estos problemas de salud tienen un coste económico que oscila entre 330 000 y 940 000 millones de euros, es decir, entre un 3 % y un 9 % del PIB de la UE².

Más de una quinta parte de la población urbana de la UE está expuesta a un nivel de contaminación atmosférica que excede los valores límite de la UE. Cabe señalar, además, que los valores límite europeos son bastante menos restrictivos que los que recomienda la Organización Mundial de

la Salud (OMS). Aproximadamente un 74 % de la población urbana de la UE-28 se ha expuesto a concentraciones que superan los valores límite de calidad del aire más estrictos que ha establecido la OMS para partículas en suspensión (PM_{2,5}), y un 7 % de la población urbana de la UE-28 vive en zonas con concentraciones que exceden el valor límite anual de la UE para el dióxido de nitrógeno (NO₂)³.

LA CALIDAD DEL AIRE EN ALEMANIA

Además de la contaminación provocada por las partículas en suspensión, la emisión de dióxido de nitrógeno constituye uno de los grandes problemas de la contaminación atmosférica de Alemania. La exposición permanente a dicha contaminación atmosférica perjudica el sistema respiratorio y afecta al sistema cardiovascular. Los estudios llevados a cabo por la OMS demuestran que la exposición de larga duración a la contaminación atmosférica — como sucede en lugares cercanos al tráfico rodado — está asociada a una mayor susceptibilidad a las enfermedades y al aumento del índice de mortalidad. Según el informe de 2018 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre la calidad del aire, en Alemania mueren prematuramente 13 100 personas debido a la exposición a NO₂ y 62 300 personas por contaminación de partículas en suspensión (2015)⁴. La evaluación de 2018 de las estaciones de medición y control de la calidad del aire muestra que la concentración media anual de 40 µg/m³ de NO₂ a escala nacional no se cumple en el 40 % de las estaciones cercanas al tráfico rodado⁵. La estación Am Neckartor de Stuttgart era la que más se alejaba de los límites establecidos. En esta estación, el valor promedio anual de NO₂ era de 71 µg/m³, casi un 80 % por encima del valor límite permisible. Aunque el valor promedio diario de partículas en suspensión (PM₁₀) es de 50 µg/m³, en 2017 se superó durante 47 días. Según la ley, no se puede superar el límite más de 35 días. La OMS señala que este valor límite sigue siendo demasiado alto, puesto que no hay nivel de concentración de partículas en suspensión por debajo del cual no quepa esperar efectos adversos. Por tanto, proponen limitar a tres el número permisible de días que superan el valor límite. En el 78 % de las estaciones de medición de Alemania se superó el valor límite diario recomendado por la OMS. Además, el valor límite anual permitido por ley, 25 µg/m³ para PM_{2,5}, es muy superior al recomendado por la OMS, que es de 10 µg/m³ por año. El alto nivel de contaminación por NO₂ en las ciudades se debe principalmente a las emisiones de vehículos diésel, sobre todo de turismos, que representan en promedio el 72,5 %⁶. Tanto la Comisión Europea como los tribunales de Alemania confirman que la aplicación de medidas dirigidas a limitar la circulación de vehículos diésel en zonas urbanas puede contribuir de manera significativa a resolver el problema.

VALORES LÍMITE DE LA CALIDAD DEL AIRE

La Unión Europea ha elaborado un marco legislativo amplio que establece normas y objetivos basados en consideraciones sanitarias resumidas en la tabla siguiente. Estas se aplican en distintos periodos temporales porque los efectos observados en la salud asociados con los diversos contami-

1 EEA Report No. 12/2018 Air quality in Europe – 2018 report

2 Cost-benefit Analysis of Final Policy Scenarios for the EU Clean Air Package, marzo de 2014

3 EEA Report No. 12/2018 Air quality in Europe – 2018 report

4 EEA Report No. 12/2018 Air quality in Europe – 2018 report

5 Umweltbundesamt Air Quality 2018 – Preliminary Evaluation, enero de 2018

6 Umweltbundesamt HBEFA Versión 3.3

NORMAS DE CALIDAD DEL AIRE DE LA UNIÓN EUROPEA

Contaminante	Obligación	Periodo temporal	Plazo límite para el cumplimiento	Superaciones anuales permitidas
Dióxido de nitrógeno (NO ₂)	Valor límite por hora de 200 µg/m ³	1 hora	01/01/2010	No más de 18 horas
	Valor límite promedio anual de 40 µg/m ³	Año natural	01/01/2010	ninguna
Partículas gruesas (PM ₁₀)	Valor límite diario de 50 µg/m ³	24 horas	01/01/2005	No más de 35 días
	Valor límite promedio anual de 40 µg/m ³	Año natural	01/01/2005	ninguna
Partículas finas (PM _{2,5})	Valor límite promedio anual de 25 µg/m ³	Año natural	01/01/2015	ninguna
Dióxido de azufre (SO ₂)	Valor límite por hora de 50 µg/m ³	1 hora	01/01/2005	No más de 24 horas
	Valor límite diario de 125 µg/m ³	24 horas	01/01/2005	No más de 3 días
Plomo (Pb)	Valor límite promedio anual de 0.5 µg/m ³	Año natural	01/01/2005	ninguna
Monóxido de carbono (CO)	Valor límite diario de 10 mg/m ³	Promedio máximo diario de 8 horas	01/01/2005	ninguna
Benceno	Valor límite promedio anual de 5 µg/m ³	Año natural	01/01/2010	ninguna
Hidrocarburos aromáticos policíclicos	Valor objetivo promedio anual de 1 ng/m ³ (expresado como concentración de benzo(a)pireno)	Año natural	31/12/2012	ninguna

nantes se producen a lo largo de tiempos de exposición distintos. El objetivo de los límites anuales promedio es proteger a las personas de la exposición de larga duración (crónica) a la contaminación atmosférica, mientras que los límites por hora y por día tienen por objeto protegerlas de la exposición de corta duración (aguda) durante episodios de alta contaminación que sólo duran unas horas o unos días. Los valores límite se basan en las directrices establecidas por la OMS. Sin embargo, en el caso de partículas PM₁₀ y PM_{2,5}, los límites legales son bastante menos restrictivos que los recomendados por la OMS.

EMISIONES DE LA COMBUSTIÓN DE MADERA Y CARBÓN

Alrededor del 65 % de la energía total que consumen los hogares europeos se destina a los sistemas de calefacción. La combustión residencial es en la actualidad la mayor fuente de partículas en suspensión, hollín y benzo(a)pireno (BaP) en la UE. Se calcula que en el año 2030⁷ las estufas y calderas producirán más del 40 % de las partículas en suspensión y casi el 70 % de las emisiones de hollín en Europa. Esto se debe, entre otras cosas, a que previsiblemente la biomasa sólida como fuente re-

novable desempeñará una función primordial en la transición de la UE hacia fuentes de calor más respetuosas con el clima. Por tanto, hemos observado un resurgimiento de la madera como combustible.

Sin embargo, en Europa hay más de 70 millones de electrodomésticos que funcionan con combustible sólido y que, en su mayoría, han quedado obsoletos. En particular, los aparatos pequeños de accionamiento manual suelen utilizarse incorrectamente y la combustión de la madera es a menudo muy ineficiente. Por tanto, estos aparatos pequeños contribuyen de manera desproporcionada a las emisiones totales. Además, suelen producir un gran volumen de partículas de hollín que contribuyen al calentamiento global, lo que empeora en gran medida su huella climática.

Además de cumplir la laxa normativa europea sobre la calidad del aire en lo que respecta a las partículas en suspensión, las ciudades y las regiones deberían comprometerse a abordar el problema en el marco de su estrategia de protección climática y ambiental. Para ello, podrían restringir la combustión residencial e incluso superar la normativa de la UE para proteger con eficacia la salud de los ciudadanos. Un ejemplo de normativa muy estricta: En Cracovia (Polonia), se prohibirá de manera integral y permanente la quema de combustibles sólidos a partir de septiembre de 2019.

⁷ Oficina Europea del Medio Ambiente, basado en el modelo IIASA GAINS, 2016

CONTROLES DE EMISIONES DE VEHÍCULOS

Los límites de NO₂ se superan sistemáticamente en numerosas ciudades debido principalmente al elevado promedio de emisiones de óxido de nitrógeno (NO_x) de los nuevos turismos diésel en condiciones reales de conducción. De hecho, es sabido, y no sólo a raíz del escándalo de los gases de escape, que cuando los vehículos circulan por carretera las emisiones de NO_x son bastante más elevadas que cuando se miden en pruebas de laboratorio. Esto afecta a los vehículos de todos los fabricantes.

Ya en 2007, la asociación DUH recogió pruebas fehacientes de irregularidades en los datos oficiales de los fabricantes respecto a sus vehículos y presentó esta información a las autoridades. Sin embargo, los políticos se cruzaron de brazos a pesar de la existencia de pruebas concluyentes y aun después de que el escándalo de las emisiones de VW saliera a la luz en EE. UU., por lo que la DUH decidió comenzar a medir por cuenta propia las emisiones de los turismos. Desde marzo de 2016, la DUH, junto con su Instituto de Control de Emisiones (Emissions-Kontroll-Institut, EKI), ha medido las emisiones de más de cien turismos homologados con las normas de gases de escape Euro 6 y Euro 5 en condiciones reales de conducción. Las mediciones incluyen vehículos diésel, de gasolina e híbridos. Hasta la fecha, son pocos los vehículos analizados que cumplen el valor límite en carretera. Las mediciones indican que el nivel de emisiones es más bajo de media a temperaturas predominantemente veraniegas que en invierno. También se debe a que muchos vehículos desactivan el sistema legal de tratamiento de gases de escape cuando la temperatura es inferior a 19 °C. De momento, el nivel más alto de emisiones de NO_x en turismos homologados con la norma de emisiones Euro 6 se ha registrado en el Opel Zafira Tourer 1.6 CDTi diésel. Este modelo emite en promedio 1 474 mg NO_x/km. El límite de aprobación que se aplica en el banco de pruebas es 80 mg/km.

Para acceder a información más detallada sobre nuestras mediciones de NO_x y CO₂ consulte nuestra www.l.duh.de/pemsuk site página web.

Con estas mediciones, la DUH se propone poner de manifiesto la necesidad urgente de aumentar y, sobre todo, mejorar los controles del sistema de depuración de gases de escape de los vehículos con el objeto de garantizar el cumplimiento de las normas de emisión pertinentes. A diferencia del Ministerio de Transportes alemán, la DUH publica sus mediciones, informa a los consumidores y, dados los valores tan elevados de las emisiones de NO_x, explica por qué casi la mitad de las estaciones de medición y control de la calidad del aire cercanas al tráfico rodado superan los valores límite vigentes desde 2010. Sin embargo, las mediciones también indican que es viable fabricar turismos diésel «limpios» que respeten los valores límite de emisiones en carretera.

PLANES DE CALIDAD DEL AIRE Y FACTORES DE EMISIÓN

De nombreux plans actuels d'amélioration de la qualité de l'air sont
Muchos de los planes actuales en materia de calidad del aire se basan en unos valores de emisión de NO_x menores de los reales, procedentes de bases de datos obsoletas que no incluyen mediciones de las emisiones

a bajas temperaturas. Una base de datos importante que cuenta con la aprobación de Alemania, Austria, Suiza, Francia, Suecia, Noruega y el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea es el Manual de factores de emisión para el transporte por carretera (Handbook Emission Factors for Road Transport, HBEFA). Este manual fue elaborado por las agencias medioambientales de distintos países europeos y ofrece factores de emisión uniformes y representativos de Europa. La versión 3.2, utilizada durante mucho tiempo, contenía datos de emisiones que no correspondían con las emisiones actuales de los vehículos diésel en circulación. La versión 3.3, publicada en abril de 2017, ofrece datos actualizados, y los factores de emisiones de NO_x de todos los turismos diésel homologados según las normas Euro 4, 5 y 6 han aumentado. Para los vehículos que se rigen por las normas Euro 4 y 5 cabe esperar hasta un 35 % de aumento, dependiendo de la situación del tráfico, y en el caso de los vehículos conformes a la norma Euro 6 la cifra podría duplicarse⁸. La segunda base de datos importante para el cálculo de emisiones de los vehículos es COPERT, utilizada en la mayor parte de los países europeos. En líneas generales, podemos afirmar que los planes de calidad del aire publicados con anterioridad a la revisión de las bases de datos llevada a cabo tras el escándalo dieselgate contienen cálculos excesivamente optimistas.

Por tanto, es necesario revisar con minuciosidad las previsiones sobre el cumplimiento de los valores límite en los planes de calidad del aire y ampliar las medidas necesarias cuando corresponda. Ni siquiera con los factores de emisión antiguos cabe esperar que en muchas zonas se cumplan los valores límite antes del año 2021 (como en Stuttgart) o 2030 (como en Múnich) si no se adoptan medidas adicionales. Cuando se actualicen las previsiones, pronto resultará evidente que gran parte de los planes seguirán sin ofrecer a la población la protección necesaria contra los efectos nocivos de los contaminantes atmosféricos en la salud, por lo que no sólo se incumplirán las disposiciones de la Directiva de la UE relativa a la calidad del aire (2008/50/CE) y su transposición a la legislación nacional sino también el artículo 11 de la Carta Social Europea (derecho a la protección de la salud) y la mayoría de las constituciones nacionales.

BASE JURÍDICA

La Directiva 96/62/CE del Consejo del 27 de septiembre de 1996 sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente y la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, que entró en vigor el 21 de mayo de 2008, constituyen la base de las actuaciones judiciales. Las directrices establecen los valores límite para la concentración de contaminantes en el aire ambiente. Los valores límite definidos tenían que estar incorporados a la legislación nacional, en el caso de Alemania, a la 39ª Ley federal de control de emisiones. Si se superan los límites establecidos para la calidad del aire, las ciudades y municipalidades están obligadas a elaborar planes de acción y/o planes de calidad del aire. Estos planes deben garantizar que el periodo de superación de los límites sea lo más breve posible.

Para proteger el bienestar de los ciudadanos, el medio ambiente y el clima, los gobiernos de los Estados miembros de la UE y, en su caso,

⁸ Umweltbundesamt HBEFA Versión 3.3

sus respectivos gobiernos federales o regionales, deben garantizar el rápido cumplimiento de los límites mediante la aplicación de medidas eficaces. De no ser así, la DUH y sus organizaciones asociadas, como la ONG internacional ClientEarth y la Frank Bold Society (FBS), recurrirán al sistema judicial nacional para subsanar las deficiencias de los Estados miembros y salvaguardar por ley el derecho a una atmósfera limpia. Dada la falta de disposiciones y medidas, o la mala aplicación de las mismas, los valores límite continúan rebasándose.

ACTUACIONES JUDICIALES Y LOGROS

La demanda presentada en 2005 por una persona residente en una calle muy contaminada de Múnich, Landshuter Allee, y apoyada por la DUH, pasó por todas las instancias y finalmente llegó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que confirmó el derecho exigible jurídicamente a una atmósfera limpia el 25 de julio de 2008 (número de expediente M 1 K 12.1046, caso Janecek). El derecho de las asociaciones ecologistas a interponer demandas se fortaleció a raíz de la sentencia del Tribunal Federal Administrativo (BVerwG) de Leipzig del 5 de septiembre de 2013 (número de expediente 4 K 165/12.WI (1)), referente a una demanda presentada por la DUH contra el estado de Hesse por superar los límites establecidos de calidad del aire en Darmstadt. Gracias a esta sentencia, las organizaciones de protección del consumidor y del medio ambiente con derecho a demandar pueden exigir por ley el cumplimiento de los límites establecidos de calidad del aire en toda la ciudad. El Tribunal Administrativo de Wiesbaden (número de expediente 4 K 757/11WI, 4 K 165/12.WI (1)), declaró en su sentencia del 30 de junio de 2015 que los aspectos económicos o financieros no constituyen una excusa válida para no tomar medidas que garanticen el cumplimiento de los valores límite establecidos. Por tanto, los planes de calidad del aire deben incluir todas las medidas que sean adecuadas para la observancia de los valores límite lo antes posible.

SE CONFIRMA LA LEGALIDAD DE LAS RESTRICCIONES A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS DIÉSEL

El 13 de septiembre de 2016, el Tribunal Administrativo de Düsseldorf dictaminó que se podía prohibir por ley la circulación de determinados vehículos diésel a fin de respetar los valores límite lo antes posible. El Tribunal Administrativo de Stuttgart fue más allá en su sentencia de 26 de julio de 2017 y ordenó al Estado de Baden-Württemberg que se planteara la prohibición de vehículos diésel durante un año entero. El Tribunal Federal Administrativo de Leipzig declaró en su sentencia del 27 de febrero de 2018 que ya era posible prohibir la circulación de vehículos diésel mientras se respetara el principio de proporcionalidad.

ACTUACIONES JUDICIALES POR UNA ATMÓSFERA LIMPIA

Con el apoyo y la cooperación de la ONG internacional ClientEarth, la DUH demandó en noviembre de 2015 a varias autoridades regionales por

superar los límites de NO₂ establecidos de calidad del aire. Las ciudades demandadas son Stuttgart, Fráncfort, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Aachen, Colonia y Bonn. En junio de 2016, la DUH presentó una demanda en Berlín por superar los límites de NO₂ en todas las estaciones de control de calidad del aire cercanas al tráfico rodado. En octubre de 2016, la DUH reanudó el proceso contra la ciudad de Maguncia, capital del Estado, por superar sistemáticamente los límites de NO₂. En total, la DUH ha presentado demandas en treinta y cinco ciudades y en nueve de los dieciséis estados federales.

Además, ha iniciado medidas de ejecución en Múnich, Darmstadt, Reutlingen, Stuttgart, Düsseldorf, Wiesbaden y Limburgo. En estas ciudades ha habido sentencias jurídicamente vinculantes, en algunos casos desde hace años, en virtud de las cuales se exige a las autoridades competentes que actualicen los planes de calidad del aire y tomen medidas que garanticen el cumplimiento de los límites de NO₂ lo antes posible. Gracias a estos fallos judiciales se han aplicado medidas iniciales, entre ellas la restricción de circulación de vehículos diésel. El 1 de enero de 2019 entró en vigor en Stuttgart una restricción de circulación por zonas para vehículos diésel por debajo de la norma Euro 5/V, aplicable en toda



La organización Deutsche Umwelthilfe emprende acciones judiciales con el objeto de hacer valer el derecho a una atmósfera limpia en estas treinta y cinco ciudades alemanas.

el área metropolitana. A partir de junio de 2019 entrarán en vigor las restricciones de circulación de vehículos diésel regidos por las normas Euro 1/I hasta Euro 5/V en determinadas calles.

ACTUACIONES JUDICIALES EN OTROS PAÍSES

El 19 de diciembre de 2012, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió un fallo relacionado con los planes de calidad del aire en virtud del cual se puede exigir a los Estados miembros que tomen las medidas pertinentes aun cuando las consecuencias económicas sean graves, siempre que sean necesarias para respetar los valores límite establecidos. El Gobierno italiano intentó justificar la violación sistemática del límite de partículas PM₁₀ en muchas regiones italianas alegando que el objetivo de cumplimiento era inalcanzable. Para ello habría sido necesario aplicar «medidas drásticas a nivel económico y social», además de ser una «violación de los derechos y libertades fundamentales». Frente a esta argumentación, el TJUE no admitió ninguna justificación para superar los valores límite e insistió en que los Estados miembros deben cumplir los plazos de tiempo acordados⁹.

En otros Estados miembros, las asociaciones ecologistas también se ven obligadas a recurrir a los tribunales para exigir el cumplimiento de las normas de calidad del aire. En 2011, por ejemplo, ClientEarth presentó una demanda contra Reino Unido por no cumplir los límites de NO₂ en dieciséis ciudades y regiones británicas. En su fallo del 19 de noviembre de 2014 (C-404/13), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió que los tribunales nacionales están obligados a tomar las medidas pertinentes contra las autoridades responsables siempre que se superen los límites establecidos. El Tribunal Supremo de Reino Unido resolvió que el Gobierno de Reino Unido debía presentar planes más eficaces para la calidad del aire antes del 31 de diciembre de 2015. Sin embargo, los planes presentados resultaron menos eficaces y no garantizaban el cumplimiento de los valores límite antes de 2025, tras lo cual ClientEarth volvió a presentar una nueva demanda.

El 2 de noviembre de 2016, el Tribunal Supremo reiteró que los planes de calidad del aire eran insuficientes y tenían que ser revisados. Cuando el Gobierno británico quiso retrasar la publicación de los nuevos planes de calidad del aire hasta después de las elecciones, el Tribunal Supremo resolvió que tenían que ser presentados y acordados el 31 de julio de 2017 a más tardar. Sin embargo, los planes de más de cuarenta y cinco comunidades de Inglaterra y Gales siguen siendo inadecuados para el cumplimiento de los límites de calidad del aire, por lo que ClientEarth ha vuelto a presentar una demanda. Durante el periodo de negociación, en enero de 2018, el Gobierno de Gales anunció que iba a adoptar los planes de calidad del aire hasta el 31 de julio de 2018. El 21 de febrero de 2018, el tribunal instó al Gobierno británico a elaborar planes de calidad del aire a fin de cumplir lo antes posible con los valores límite en las zonas afectadas. A raíz de estas iniciativas, la zona ambiental de Londres se registró por normas más estrictas a partir de abril de 2019, de modo que ningún vehículo diésel anterior a la norma Euro 6 y ningún vehículo de gasolina anterior a la norma Euro 4 puedan circular por esta nueva Zona de emisiones ultrabajas.

⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), 19 de diciembre de 2012, asunto C-68/11, Comisión Europea / República de Itali

PROCEDIMIENTOS DE INFRACCIÓN

Además de ciudadanos afectados y organizaciones no gubernamentales, la Comisión Europea también hace cumplir la ley vigente mediante procedimientos judiciales. La Comisión inicia procedimientos de infracción contra Estados miembros basándose en dos principios fundamentales:

- Incumplimiento de la obligación de respetar los valores límite de calidad del aire en el periodo especificado (artículo 13)
- Incumplimiento de la obligación de elaborar planes de calidad del aire que incluyan medidas adecuadas para acortar en lo posible el periodo de no cumplimiento (artículo 23)

Tras el envío de una primera notificación por escrito y de la subsiguiente notificación final, también por escrito, la Comisión Europea puede remitir la causa al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sólo en lo que respecta al exceso de contaminación por partículas en suspensión, ya son dieciséis los Estados miembros que han recibido notificaciones de advertencia. La Comisión ha presentado una demanda ante el TJUE contra dos Estados miembros: Bulgaria y Polonia. El 5 de abril de 2017 denunció al Gobierno búlgaro por «superar de manera prolongada y sistemática» los valores límite de emisión de partículas. El 22 de febrero de 2018 denunció al Gobierno polaco por no aplicar medidas de control de la contaminación atmosférica. Los dos Estados miembros están obligados a presentar nuevos planes de calidad del aire que garanticen el cumplimiento de los valores límite establecidos. De no ser así, se enfrentarán a nuevos procedimientos iniciados por la Comisión Europea que pueden traducirse en multas muy elevadas.

El 17 de mayo de 2018, la Comisión Europea presentó demandas ante el TJUE contra seis Estados miembros de la UE (Alemania, Francia, Hungría, Italia, Rumanía y Reino Unido) por la violación sistemática de la legislación relativa a la calidad del aire. Además, la Comisión ha enviado cartas de notificación formal a Alemania, Italia, Luxemburgo y Reino Unido por incumplimiento de las normas de homologación de vehículos establecidas por la UE. En caso de que haya una resolución condenatoria, Alemania se enfrentaría a multas millonarias.

MEDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL AIRE

En 2013, la Agencia Federal de Medio Ambiente de Alemania elaboró una lista de los planes de calidad del aire alemanes y registró más de cien medidas adecuadas para reducir las concentraciones de PM₁₀ y NO₂¹⁰. La DUH analizó la situación actual y el 31 de julio de 2017 publicó su «Programa de emergencia de 8 puntos para una atmósfera limpia», que permite cumplir los límites establecidos para la calidad del aire y garantizar la movilidad de las personas. Sus requisitos siguen siendo válidos en 2019 y, a corto plazo, podrían favorecer el cumplimiento de los valores límite establecidos hace nueve años para la concentración de contaminantes atmosféricos.

¹⁰ Umweltbundesamt Inventory and effectiveness of measures to improve air quality, mayo de 2015 – www.umweltbundesamt.de/publikationen/inventory-effectiveness-of-measures-to-improve-air

PROGRAMA DE EMERGENCIA DE 8 PUNTOS PARA UNA ATMÓSFERA LIMPIA DE LA DUH

1. **Compromiso vinculante de las empresas automovilísticas** de vender solo vehículos diésel nuevos regidos por la norma Euro 6 que cumplan el valor límite de NO_x de 80 mg/km en carretera, según la medición de emisiones en condiciones reales de conducción (RDE) a una temperatura de -15°C ,
2. **Aumentar la oferta de tecnologías de propulsión limpias y eficientes** para vehículos nuevos (gas natural, sistemas eficientes híbridos y eléctricos).
3. **Retirada obligatoria** de todos los vehículos diésel regidos por las normas Euro 5 + 6 para readaptar el hardware con un sistema SCR (reducción catalítica selectiva) que utiliza un aditivo de urea para la depuración de gases de escape. Garantizar el cumplimiento del valor límite que establece la norma Euro 6 de 80 mg/km de NO_x en condiciones reales de conducción (RDE) a -15°C . Si el fabricante no quiere llevar a cabo la readaptación técnica, tendrá que volver a comprar el vehículo diésel contaminante.
4. **Programa de readaptación de todos los vehículos comerciales ligeros Euro 5/V + 6/VI** (vehículos de repartidores y comerciantes) con tecnología actual homologada por la norma Euro 6/VI.
5. **Programa especial de infraestructura para «transporte público limpio»:** compromiso y mejora de los programas municipales a fin de garantizar que todos los autobuses de transporte público tengan catalizadores SCR y filtros de partículas a partir del 1 de julio de 2019 como plazo máximo y que cumplan los valores de emisión de la norma Euro 6 o se sustituyan por vehículos nuevos con sistemas de propulsión eléctricos o por gas natural. Ampliar la oferta de servicios de transporte local, por ejemplo, expansión de rutas, mayor frecuencia de servicios y extensión de horarios.
6. **Introducción de demandas colectivas accesibles al consumidor** para mejorar los derechos de los consumidores contra las empresas fraudulentas.
7. **Compromiso con la transparencia de la industria:** obligación de publicar las mediciones de CO_2 y NO_x en condiciones reales de conducción (RDE) de todos los modelos de vehículos (con un rango de temperatura que vaya de los -15°C a los 35°C), así como el rango de temperatura específico del vehículo con un sistema válido de depuración de los gases de escape controlado con programas informáticos.
8. **Transparencia de las autoridades:** divulgación por parte de la Oficina Federal de Transporte por Carretera alemana de todos los datos relacionados con CO_2 y emisiones: la industria automovilística se compromete expresamente a publicar todos los datos de los vehículos que sean necesarios para verificar los valores de CO_2 y de los gases de escape, además de los dispositivos de apagado ilegales y los que han sido declarados legalmente.

Por regla general, estas demandas son transferibles a otros países.

RESTRICCIONES A LA CIRCULACIÓN

La medida principal para cumplir cuanto antes los valores límite de la calidad del aire consiste en restringir la circulación de vehículos diésel altamente contaminantes en todas las ciudades afectadas. Estos vehículos son la principal fuente de emisiones de NO_x (más del 70 %) del tráfico urbano. Los vehículos diésel modernos que cumplen la norma Euro 6 emiten treinta veces más NO_x en condiciones reales de conducción que los vehículos de gasolina modernos regidos por la norma Euro 6. Por lo tanto, es necesario restringir la circulación de todos los vehículos diésel que no cumplan los límites de la norma Euro 6 en carretera. En opinión de la DUH, sólo los vehículos que puedan verificar el cumplimiento de los valores límite en condiciones reales de conducción durante todo el año deben estar autorizados a ingresar en los centros urbanos. Según la DUH, la Agencia Federal de Medio Ambiente de Alemania y el Tribunal Administrativo de Stuttgart (13 K 5412/15), la simple modificación de programas informáticos en vehículos diésel Euro 5 + 6, como decidieron los responsables políticos y la industria automovilística en el Foro Nacional sobre el Diésel celebrado el 2 de agosto de 2017, no es una medida que garantice la reducción necesaria de la contaminación atmosférica por NO_2 en nuestras ciudades. Desde el punto de vista técnico, cambiar el sistema de depuración de los gases de escape y lograr que los vehículos diésel Euro 5 y 6 no contaminen y puedan ingresar sin riesgo en el centro de las ciudades es una medida viable. El coste aproximado de esta solución de hardware oscila entre 1 400 y 3 300 euros, que, según la DUH, tendría que pagar íntegramente el fabricante. Con arreglo a la decisión del Tribunal Federal Administrativo, a partir de septiembre de 2019 se podrá prohibir la circulación de vehículos homologados con la norma Euro 5. Por lo tanto, si se aplican las prohibiciones de circulación, los vehículos homologados con la norma Euro 4 y anteriores pueden quedar excluidos de las zonas con mayor densidad de tráfico incluso antes de esta fecha. Esta decisión conlleva el riesgo de que los vehículos homologados con la norma Euro 5 y anteriores se conviertan en productos de exportación y por lo tanto se exporte la contaminación por NO_2 a toda Europa. Todos los vehículos sometidos a manipulaciones de depuración de gases de escape que no se hayan readaptado deben quedar excluidos del mercado de transferencias. La DUH exige un reglamento europeo que impida seguir utilizando los vehículos no reparados.

INICIATIVAS RELACIONADAS CON EL AIRE LIMPIO EN LA UE

Alemania

Desde la primera demanda de 2005, la asociación Deutsche Umwelthilfe ha presentado treinta y cinco demandas más, muchas de ellas con el apoyo de ClientEarth. En febrero de 2018, el Tribunal Federal Administrativo resolvió que la protección de la salud prevalece sobre los intereses económicos, lo que allanó el camino para las restricciones del diésel. Desde enero de 2019, Stuttgart es la primera ciudad alemana que dispone de una zona en la que rige la prohibición de conducir vehículos diésel de categorías Euro 4 y anteriores.

Países Bajos

El fallo emitido por el Tribunal de La Haya en septiembre de 2017 obliga a los Países Bajos a tomar medidas urgentes contra la contaminación atmosférica. Es un logro de la organización ecologista Milieudefensie. La sentencia obligó al Estado a adoptar medidas concretas para cumplir los valores límite europeos de manera «previsible y verificable».

Bélgica

Tras una demanda presentada por ClientEarth y varios residentes contra el Gobierno bruselense, el tribunal resolvió que las organizaciones ecologistas y los ciudadanos tienen derecho a exigir la aplicación de medidas adecuadas establecidas en el plan de calidad del aire. Tras solicitar orientación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el Abogado General recomendó al TJUE que resolviera que los tribunales nacionales están obligados a revisar las estaciones de control y que es suficiente con que el promedio anual de una de ellas exceda el límite legal para considerarse superación de los valores establecidos.

Reino Unido

En febrero de 2018, ClientEarth ganó por tercera vez una demanda contra el Gobierno de Reino Unido. El Tribunal Supremo resolvió que el tribunal debía supervisar atentamente los planes de calidad del aire del Gobierno de Reino Unido. Esto implica que, por primera vez, ClientEarth podrá volver a demandar al Gobierno de inmediato si los planes de calidad del aire que elabora no cumplen la ley.

Francia

Tras varios reveses iniciales, Les Amis de la Terre presentó, con el apoyo de ClientEarth, una nueva demanda contra el Gobierno francés. En su sentencia del 11 de julio de 2017 (Nº 394254), el Conseil d'État se alejó considerablemente de sus decisiones anteriores y declaró que la Directiva sobre la calidad del aire establece la obligación de obtener resultados y exigió la adopción de unos planes de calidad del aire nuevos y más eficaces para el 31 de marzo de 2018.

España

La ONG Ecologistas en Acción presentó una demanda en relación con la falta de un plan de calidad del aire que establezca medidas contra los niveles ilegales de ozono que hay en la región de Castilla y León. En concreto, el tribunal declaró que la falta de un plan nacional de calidad del aire no justifica la inacción de las autoridades regionales. El 19 de octubre de 2018, el Tribunal Superior de Justicia de Valladolid exigió al Gobierno regional la elaboración, en el plazo de un año, de un plan de calidad del aire para reducir los niveles de ozono de la región que superen los valores límite establecidos por la UE.





Suecia

En 2008, la Sociedad Sueca para la Conservación de la Naturaleza (SSCN) demandó a la ciudad de Estocolmo por no aplicar las medidas contempladas en su plan de calidad del aire. A pesar de que el tribunal se pronunció a favor de la SSCN en 2012, la ausencia de medidas correctivas eficaces ha facilitado que la ciudad continúe retrasando las actuaciones pertinentes.

Polonia

Apoyados por la Frank Bold Society, los residentes de Polonia reclaman en la actualidad el derecho a cuestionar los planes de calidad del aire ante el Tribunal Constitucional. Aunque no se espera una sentencia hasta finales de 2018, la creciente presión que reciben las autoridades ha provocado una mejora notable de los planes de calidad del aire.

República Checa

Frank Bold presentó en 2016 la primera demanda contra el plan de calidad del aire de Ostrava. En diciembre de 2017, el Tribunal Supremo Administrativo rechazó el plan de calidad del aire por considerar que no era adecuado. Con el apoyo de ClientEarth, se presentaron demandas similares en los tribunales de Praga y Brno en febrero y mayo de 2018 respectivamente. En 2018, Frank Bold presentó otra demanda contra el Ministerio de Medio Ambiente checo para reclamar la aplicación de medidas eficaces que mejoren la calidad del aire en las ciudades de Radvanice y Bartovice.

Austria

En Austria se presentaron varias demandas y una de ellas llegó al Tribunal Superior Administrativo. La sentencia de este tribunal en octubre de 2017 concedió a los ciudadanos una base sólida para exigir la aplicación de medidas de protección contra los efectos perjudiciales de los contaminantes atmosféricos en la salud. Basándose en el Convenio de Aarhus, el tribunal administrativo superior competente resolvió el 19 de febrero de 2018 que las ONG ecologistas pueden exigir una revisión del cumplimiento de las disposiciones jurídicas que se derivan de la legislación medioambiental de la UE.

Eslovaquia

En febrero de 2017, un grupo de ciudadanos de Bratislava junto con las ONG Cyklokoalícia y ClientEarth y con el apoyo de Via Iuris iniciaron actuaciones judiciales contra el plan de calidad del aire de dicha ciudad. En noviembre de 2018, el Tribunal Regional Administrativo de Eslovaquia rechazó el plan de calidad del aire alegando que era impreciso e insuficiente. La municipalidad de Bratislava no apeló la sentencia y en la actualidad está elaborando un plan nuevo que, según las directrices del tribunal, debe incluir medidas eficaces para mejorar la calidad del aire de la ciudad lo antes posible.

Hungría

En 2007, los residentes locales demandaron con éxito a una empresa de transporte por carretera y de mantenimiento por no aplicar medidas que evitaran daños contra la salud o los bienes de las personas. La demanda llegó al Tribunal Supremo de Hungría. En noviembre de 2018, la asociación Clean Air Action Group (CAAG), con el apoyo de ClientEarth, presentó una demanda contra las autoridades de la capital de Hungría, Budapest, por superar sistemáticamente los límites anuales de NO₂ y partículas en suspensión en la ciudad. Exigen la elaboración y ejecución de un plan concreto de calidad del aire.

Italia

Tras la demanda presentada por la Comisión Europea contra Italia, el TJUE resolvió el 19 de diciembre de 2012 que a los Estados miembros se les puede exigir la aplicación de medidas económicas drásticas para cumplir los valores límite de calidad del aire en caso de ser necesarias para respetar estos valores.

OTRAS MEDIDAS DE DEPURACIÓN DEL AIRE

En la tabla siguiente se muestran medidas adecuadas para reducir aún más la concentración de contaminantes atmosféricos. Se enumeran principalmente medidas para el sector del transporte, pero también se

identifican problemas de consideración en el ámbito de la combustión doméstica.

OTRAS MEDIDAS DE DEPURACIÓN DEL AIRE	
Responsabilidad del Gobierno nacional	Responsabilidad de las municipalidades y los Estados federales
Medidas relativas al tráfico	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Suspender las subvenciones al combustible diésel ajustando los tipos impositivos energéticos de todos los combustibles en función de su contenido de carbono. Todos los Estados miembros de la UE salvo Hungría y Reino Unido tienen tipos impositivos más altos para la gasolina que para el diésel. ➤ Ampliar la normativa ambiental e introducir un sistema de etiquetado que identifique a los vehículos diésel que cumplen el valor límite de NO_x de la norma Euro 6 en condiciones reales de conducción. ➤ Programa de readaptación de todos los turismos y vehículos comerciales ligeros diésel (proveedores y comerciantes) que cumplan las normas Euro 5 + 6 mediante el uso de tecnología SCR de la norma Euro 6 actual, costado por el fabricante. ➤ Introducción inmediata de restricciones a la importación de vehículos diésel sujetos a revisión en otros países. ➤ Introducción de un programa especial de inversión para fomentar el transporte ferroviario y transformarlo en íntegramente eléctrico de aquí a 2030. ➤ Programa especial de readaptación para un «transporte público limpio»: financiación obligatoria y mejorada de las municipalidades para garantizar que todos los autobuses de transporte público dispongan de catalizadores SCR y filtros de partículas y que cumplan los valores de emisión de la norma Euro VI o se sustituyan por vehículos nuevos Euro VI con sistemas eficaces de depuración de gases de escape o por vehículos de propulsión a gas natural o eléctricos. ➤ Más capacidades y estructuras eficaces para controlar el mercado a través de la medición de emisiones de los vehículos en condiciones reales de circulación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Restricciones a la circulación de vehículos diésel. ➤ Readaptar todos los autobuses de transporte local instalando sistemas de reducción de NO_x y de partículas (SCRT) que funcionen en condiciones reales. ➤ Fin de los permisos excepcionales para autobuses que no tengan sistemas eficaces de depuración de gases de escape en zonas medioambientales. ➤ Sustitución de la flota de taxis actual por una flota de vehículos ecológicos con sistemas de propulsión a gas, híbridos o eléctricos. ➤ Conversión del parque automovilístico urbano de modo que esté compuesto por vehículos de bajas emisiones. ➤ Introducción de un billete de tarifa única asequible y subvencionada para aumentar la demanda de transporte público. ➤ Introducción de un sistema de peaje urbano para limitar el transporte privado motorizado (proporcional a la tasa de emisiones). ➤ Límite de velocidad de 30 km/h en calles muy transitadas para mantener o mejorar la fluidez del tráfico. ➤ Modificación de los criterios de licitación para introducir el uso obligatorio de maquinaria de construcción y locomotoras diésel con filtros de partículas en las ciudades. ➤ Reducción del número de plazas de aparcamiento y ampliación de los aparcamientos disuasorios. ➤ Instalación de «semáforos de vigilancia» para regular el tráfico en calles muy transitadas. ➤ Desarrollo de una red integral de carriles para bicicletas en toda la ciudad.
Mesures visant à réduire la combustion de bois et de charbon	
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover unos valores límite de emisión más estrictos y sistemas de medición más realistas en el proceso de homologación de estufas y calderas de Europa. ➤ Ampliar los requisitos e incentivos económicos para la renovación energética y el aislamiento térmico de los edificios actuales. Ello también se aplica a los programas de financiación de sistemas de energía solar, geotérmica y de biomasa, siempre que demuestren un nivel bajo de emisiones de partículas comparable a otras fuentes de calor (uso obligatorio de tecnología de reducción de emisiones). ➤ La legislación nacional debe garantizar que las municipalidades y regiones puedan adoptar medidas que superen los requisitos europeos de calidad del aire (véase el apartado de requisitos locales estrictos para la combustión residencial). ➤ Promoción de un sistema de etiquetado ecológico ambicioso para estufas y calderas, además de la normalización de combustibles. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Campañas de sensibilización y de combustión adecuada para informar a los ciudadanos. ➤ Requisitos locales más estrictos para la combustión residencial y fomento de tecnologías de bajas emisiones (por ejemplo, mayor eficiencia energética de los edificios, eliminación de electrodomésticos viejos y utilización de separadores de partículas). ➤ Las autoridades locales deben hacer valer el derecho a una atmósfera limpia mediante controles y sanciones eficaces (por ejemplo, análisis de cenizas en casos de combustión ilegal).



LA DUH LUCHA POR EL DERECHO A UNA ATMÓSFERA LIMPIA

La asociación Deutsche Umwelthilfe apoya desde hace años a residentes afectados y organizaciones ecologistas en diversos Estados miembros cuando presentan demandas para reclamar el derecho a una atmósfera limpia. La DUH colabora en la actualidad con organizaciones ecologistas de la República Checa, Italia y Hungría que han presentado demandas por incumplimiento de los límites de calidad del aire a fin de mejorar la aplicación de medidas eficaces. Si usted padece contaminación atmosférica por causa del tráfico y desea movilizar a su ciudad para que emprenda actuaciones judiciales, póngase en contacto con nosotros. En nuestro sitio web encontrará información sobre las posibilidades jurídicas de mejorar la aplicación de la política europea relativa a la contaminación atmosférica.

➤ www.right-to-clean-air.eu

Join us!

Protecting nature, health and consumers is vital and urgent. **Therefore, Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) fights for:**

- Clean Air and Climate Protection
- Intact Ecosystems, Biodiversity and Wilderness
- Waste Reduction and Recycling
- Affordable Energy and Mobility Transition
- Responsible Consumption and Eco-friendly Products
- Environmental Justice and "Green" Cities
- Enforcement of Consumer Rights
- Healthy and Ecological Lifestyle

All in all: A better life – now and for the future generations.

Please support us – with your donation or as a sustaining member.

Become a
sustaining member!

[www.duh.de/
englisch/support-us](http://www.duh.de/englisch/support-us)

Thank you ♥



Deutsche Umwelthilfe

SOBRE EL PROYECTO

La contaminación atmosférica continúa siendo uno de los grandes retos de nuestro tiempo. Pese a las Directivas vigentes en toda Europa, los límites de la contaminación del aire se superan sistemáticamente en muchas ciudades y zonas urbanas. Esto perjudica la salud de los ciudadanos, el medio ambiente y el clima. Con el proyecto Right to Clean Air nos proponemos mejorar en gran medida la calidad del aire en Europa. La Deutsche Umwelthilfe (DUH) y la Frank Bold Society (FBS) promueven conjuntamente medidas de control de la contaminación en distintas zonas de origen y apoyan actuaciones judiciales a nivel nacional y europeo. El proyecto está financiado por el programa LIFE de la Comisión Europea.

Un proyecto de



La Deutsche Umwelthilfe (DUH), una asociación de defensa del consumidor sin ánimo de lucro y con derecho a demandar, lucha desde 1975 por una gestión sensata de los recursos naturales, la biodiversidad y el paisaje.



La organización no gubernamental Frank Bold Society (FBS) fue fundada en 1995 en la República Checa y ofrece ayuda jurídica en causas medioambientales.

Cofinanciado por



El programa LIFE de la Unión Europea es un instrumento de financiación de proyectos de protección climática.

Credit: Stefan Germer/Fotolia (title), Markus Bachmann (p.11)

As of 2019-04-19



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Headquarters Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Phone: +49 7732 9995-0

Headquarters Berlin
Hackescher Markt 4
10178 Berlin
Phone: +49 30 2400867-0

Contact

Robin Kulpa
Project Manager Traffic and Clean Air
Phone: 030 2400867-751
E-mail: kulpa@duh.de

www.duh.de [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [umwelthilfe](https://www.facebook.com/umwelthilfe) [umwelthilfe](https://www.facebook.com/umwelthilfe)

[We'll keep you posted: www.duh.de/newsletter-abo](https://www.duh.de/newsletter-abo)

We are recognised as a non-profit environmental and consumer protection organisation. Politically independent and entitled to bring legal action we have been campaigning to preserve the natural foundations of life for more than 40 years. Please help us with your donation! www.duh.de/englisch/support-us

We are transparent according to the Transparent Civil Society initiative and have been awarded the DZI Seal-of-Approval as a sign of trustworthy organisations.

