

Bruselas, 8 de julio de 2025
(OR. en)

11333/25

ENV 670
CLIMA 256
AGRI 326
PECHE 203
ECOFIN 964
COMPET 701

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 7 de julio de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2025) 420 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES
Revisión de la aplicación de la política medioambiental 2025
Aplicación de la política medioambiental para la prosperidad y la seguridad

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 420 final.

Adj.: COM(2025) 420 final

Bruselas, 7.7.2025
COM(2025) 420 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Revisión de la aplicación de la política medioambiental 2025

Aplicación de la política medioambiental para la prosperidad y la seguridad

{SWD(2025) 300 final} - {SWD(2025) 301 final} - {SWD(2025) 302 final} -
{SWD(2025) 303 final} - {SWD(2025) 304 final} - {SWD(2025) 305 final} -
{SWD(2025) 306 final} - {SWD(2025) 307 final} - {SWD(2025) 308 final} -
{SWD(2025) 309 final} - {SWD(2025) 310 final} - {SWD(2025) 311 final} -
{SWD(2025) 312 final} - {SWD(2025) 313 final} - {SWD(2025) 314 final} -
{SWD(2025) 315 final} - {SWD(2025) 316 final} - {SWD(2025) 317 final} -
{SWD(2025) 318 final} - {SWD(2025) 319 final} - {SWD(2025) 320 final} -
{SWD(2025) 321 final} - {SWD(2025) 322 final} - {SWD(2025) 323 final} -
{SWD(2025) 324 final} - {SWD(2025) 325 final} - {SWD(2025) 326 final}

Índice

I. El papel de la aplicación de la legislación y la política medioambientales de la UE	2
1. Objetivos y retos	2
2. El papel de la EIR en la dirección de la aplicación.....	3
3. Una brecha significativa en la aplicación y la inversión.....	5
4. Una aplicación plena, oportuna, justa y rentable es fundamental.....	7
5. Factores clave para una buena aplicación	8
6. Conclusión.....	13
II. El estado de la aplicación de la legislación y la política medioambientales de la UE	14
1. Economía circular y residuos	14
2. Contaminación cero, incluidas las sustancias químicas.....	18
3. Naturaleza y biodiversidad	32
4. Acción por el clima.....	36
5. Gobernanza.....	39
6. Financiación	43

La presente revisión de la aplicación de la política medioambiental (EIR, por sus siglas en inglés) de 2025, la cuarta desde que la Comisión inició este proceso en 2016¹, es un informe periódico sobre el estado de aplicación de la legislación y las políticas medioambientales de la Unión Europea (UE). Este paquete de EIR comprende la presente Comunicación, centrada en las tendencias a escala de la UE, y veintisiete informes sobre el estado de aplicación en cada Estado miembro. Estos informes también recomiendan que cada Estado miembro adopte «actuaciones prioritarias».

I. El papel de la aplicación de la legislación y la política medioambientales de la UE

1. Objetivos y retos

El cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad se encuentran entre los riesgos más graves y urgentes en la actualidad, tanto a escala mundial como en la UE, y se ven exacerbados por el uso insostenible de los recursos². La legislación y la política medioambientales de la UE tienen por objeto hacer frente a estos riesgos, y la última década ha mostrado mejoras significativas en su aplicación. Los indicadores a escala de la UE relacionados con la tasa de uso circular de materiales y la productividad de los recursos muestran avances en la transición de los Estados miembros hacia una economía circular. La calidad del aire (y los consiguientes beneficios para la salud) también ha mejorado sustancialmente. Las emisiones industriales y la frecuencia de los accidentes industriales han disminuido notablemente, y se ha producido un aumento importante de las zonas protegidas en toda la UE, lo que la sitúa en la buena senda hacia la consecución del objetivo del Marco Mundial de Biodiversidad de destinar el 30 % de las tierras legalmente protegidas. Asimismo, es viable que se alcancen los objetivos climáticos de la UE para 2030³. Al mismo tiempo, siguen habiendo deficiencias en la aplicación. Es necesario acelerar los avances en determinados ámbitos para reducir los daños actuales y los costes asociados, alcanzar los objetivos para 2050 establecidos en el 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PMA)⁴ de la UE y responder a las preocupaciones de los ciudadanos.

¹ Véase la Comunicación de la Comisión de 2016 en la que se anuncia una revisión periódica de la aplicación de la política medioambiental: [«Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación»](#), COM(2016) 316 final, 27.5.2016. Véase también la [página web que muestra todas las ediciones de EIR](#). Hasta la fecha, la Comisión ha adoptado paquetes de EIR cada dos o tres años, en 2017, 2019 y 2022.

² JRC: [Cross-border and emerging risks in Europe](#) [«Riesgos transfronterizos y emergentes en Europa», documento en inglés], 2024, documento JRC137818; Foro Económico Mundial: [Global Risks Report 2025](#) [«Informe de Riesgos Globales 2025», documento en inglés]; Trust *et al.*: [Planetary Solvency – Finding our balance with nature – Global risk management for human prosperity](#) [«Solvencia planetaria – Buscando nuestro equilibrio con la naturaleza – Gestión del riesgo global para la prosperidad humana», documento en inglés], Universidad de Exeter, 2025; AEMA: [Editorial – Time to speed up towards a sustainable and resilient Europe](#) [«Editorial – Es hora de acelerar hacia una Europa sostenible y resiliente», documento en inglés], 24.9.2024; AEMA: [Editorial – Why Europe needs to stay the course to sustainability in a changing world](#) [«Editorial – Por qué Europa necesita mantener el rumbo hacia la sostenibilidad en un mundo cambiante», documento en inglés], 16.12.2024; [EEA 2025 State of the Environment report](#) [«Informe de la AEMA sobre el estado del medio ambiente de 2025», documento en inglés], previsto para el 30.9.2025; [Richardson et al., Earth beyond six of nine planetary boundaries](#) [«La Tierra más allá de seis de los nueve límites planetarios», documento en inglés], *Sci. Adv.* 9, 2023.

³ *Communication delivering the Union's 2030 energy and climate objectives* («Comunicación titulada “Cumplir los objetivos energéticos y climáticos de la Unión para 2030”», disponible en inglés) de 27.5.2025, COM(2025) 274.

⁴ [8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, DO L 114 de 12.4.2022, p. 22.](#)

Todo ello debe lograrse reconociendo al mismo tiempo que **la sostenibilidad y la competitividad van de la mano**. El objetivo es garantizar que la descarbonización y la protección de la naturaleza conduzcan a una economía circular y competitiva que devuelva a la naturaleza más de lo que toma de ella⁵. **Para alcanzar este objetivo, la aplicación y la simplificación son fundamentales.**

Los riesgos y las catástrofes medioambientales repetidos y relacionados, como inundaciones, sequías, incendios y enfermedades zoonóticas, muestran que la protección del medio ambiente es una cuestión de seguridad. Por ejemplo, proteger la naturaleza significa garantizar los 234 000 millones EUR de servicios ecosistémicos que la naturaleza ofrece actualmente a nuestra economía⁶; reducir la contaminación mejora la salud de las personas, la gestión del agua y la naturaleza; y la economía circular reduce la contaminación procedente de la extracción y los residuos, y mejora la eficiencia de los recursos (incluida la eficiencia hídrica) y, por tanto, la seguridad económica⁷. Unas normas medioambientales estrictas impulsan la innovación del sector privado (el sector de las tecnologías limpias de la UE competitivo a escala mundial) que también es un motor clave de la transición ecológica, tanto en la UE como a escala mundial⁸. En resumen, **la política medioambiental es un factor clave de competitividad para la UE.**

La consecución de estos objetivos requiere un enfoque coherente, a largo plazo, bien financiado y que abarque a toda la sociedad, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros. Cada agente debe hacer su parte.

2. El papel de la EIR en la dirección de la aplicación

La responsabilidad principal de la aplicación de la legislación y la política medioambientales de la UE sobre el terreno recae en los Estados miembros⁹. La Comisión apoya los esfuerzos de aplicación de los Estados miembros de muchas maneras. Por ejemplo, a través de diálogos políticos y técnicos; ofreciendo orientación sobre la interpretación de las disposiciones legislativas pertinentes; proporcionando financiación de la UE, por ejemplo a través de LIFE, los fondos regionales y de cohesión, la política agrícola común y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; y ofreciendo asistencia técnica (conocimientos, mejores prácticas, formación)¹⁰.

⁵ [Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización, documento COM\(2025\) 85 final de 26.2.2025.](#)

⁶ Eurostat: [Accounting for ecosystems and their services in the European Union](#) [«Contabilidad de los ecosistemas y sus servicios en la Unión Europea», documento en inglés], 2021.

⁷ [Estrategia europea de resiliencia hídrica de 4.6.2025, COM\(2025\) 280.](#)

⁸ [Una Brújula para la Competitividad de la UE, documento COM\(2025\) 30 final de 29.1.2025](#); [Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización, documento COM\(2025\) 85 final de 26.2.2025](#); [Orientaciones políticas de la Comisión 2024-2029](#); [Agenda Estratégica del Consejo 2024-2029](#); BEI, [Financing and commercialisation of cleantech innovation](#) («Financiación y comercialización de la innovación en el sector de las tecnologías limpias», documento en inglés), 2024.

⁹ Artículo 4, apartado 3, del TUE y artículo 197, apartado 1, del TFUE.

¹⁰ Artículo 197, apartado 2, del TFUE: «La Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión. Esta acción podrá consistir especialmente en facilitar el intercambio de información y funcionarios, así como en apoyar programas de formación».

En caso necesario, la Comisión también adopta medidas de ejecución a través de procedimientos de infracción, en su papel de guardiana de los Tratados¹¹. El papel de la Comisión en materia de cumplimiento de la normativa y su papel a la hora de orientar la financiación de la UE hacia las prioridades medioambientales en los Estados miembros son complementarios. En determinadas condiciones, la financiación de la UE puede utilizarse para prevenir o poner fin a las infracciones. Por el contrario, los procedimientos de infracción medioambiental actúan como un fuerte incentivo para orientar la financiación de la UE hacia la resolución de dichos procedimientos.

La EIR es una herramienta adicional para supervisar y apoyar la aplicación.

- ***Seguimiento de la aplicación.*** La EIR hace balance del estado actual de aplicación de la legislación y la política de la UE en los Estados miembros, utilizando datos y métodos armonizados para permitir la evaluación comparativa y las comparaciones entre los Estados miembros y a lo largo del tiempo. La EIR se basa en datos procedentes, entre otros, de la Comisión, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y las autoridades nacionales. La EIR sensibiliza a las autoridades de los Estados miembros y al público en general sobre los déficits y las necesidades más importantes en materia de aplicación e inversión en todos los ámbitos principales de la legislación y la política medioambientales de la UE: economía circular y residuos, contaminación cero, naturaleza y biodiversidad, clima, gobernanza y financiación¹².
- ***Contribución a la aplicación.*** La EIR señala buenas prácticas y retos en los Estados miembros y recomienda mejoras y soluciones, así como «actuaciones prioritarias». Esto ayuda a los responsables de la toma de decisiones en los Estados miembros y en la Comisión a priorizar recursos, como los fondos de la UE y la asistencia técnica, a la hora de aplicar la legislación medioambiental de la UE. Esto es especialmente pertinente en el contexto del próximo presupuesto de la UE (marco financiero plurianual)¹³. Para supervisar y apoyar la aplicación, la presente Comunicación sobre la EIR contiene anexos que muestran una visión general de todas las actuaciones prioritarias, por ámbito y por Estado miembro, así como un cuadro de indicadores que muestra una evaluación positiva, neutra o negativa por ámbito y por Estado miembro en lo que respecta al estado de aplicación de la legislación medioambiental. La EIR pone de relieve el estado actual de aplicación, así como las tendencias, mientras que las actuaciones prioritarias y el cuadro de indicadores se centran en las medidas necesarias en la actualidad.

¹¹ Artículo 17 del TUE y artículos 258 a 260 del TFUE; [Comunicación de la Comisión – Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación, DO C18/10, 19.1.2017](#); [Comunicación de la Comisión – Hacer cumplir el Derecho de la UE para una Europa que ofrezca resultados, 13.10.2022](#); [Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE](#).

¹² Varias leyes medioambientales de la UE adoptadas en virtud del programa legislativo del Pacto Verde Europeo entre 2019 y hoy no entraron en vigor hasta después de la elaboración de la presente EIR, o entrarán en vigor en el futuro. Esto se aplica, por ejemplo, a la Directiva revisada sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, la Directiva revisada de calidad del aire ambiente, el Reglamento relativo a la restauración de la naturaleza y el Reglamento de la UE contra la deforestación. En aras de la claridad, estos aspectos se señalan en el texto de la presente Comunicación sobre la EIR y en los informes por país de la misma, si procede, pero esta EIR no evalúa el cumplimiento de dicha legislación por parte de los Estados miembros.

¹³ [Comunicación de la Comisión – La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual, documento COM\(2025\) 46 final de 11.2.2025](#).

La EIR es un instrumento político que ofrece una visión del estado de aplicación de la legislación medioambiental en los Estados miembros. Sus conclusiones no implican consecuencias jurídicas para los derechos y las obligaciones de la Comisión o de los Estados miembros. La EIR no afecta a las competencias de la Comisión para evaluar el cumplimiento del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, por ejemplo, en el marco de los procedimientos de infracción.

Mediante la detección de problemas y la facilitación de soluciones, la EIR será la herramienta central para apoyar los diálogos de aplicación y fundamentar los informes anuales de situación sobre el cumplimiento y la aplicación, a la luz del objetivo de simplificación¹⁴. **La aplicación y la simplificación van de la mano, ya que comparten el mismo objetivo: alcanzar los objetivos de manera rentable.** Por último, al señalar actuaciones prioritarias a corto y medio plazo, la EIR facilita la aplicación del **8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PMA)** y sirve de base para el ejercicio del **Semestre Europeo**.

3. Una brecha significativa en la aplicación y la inversión

La presente EIR establece el estado de aplicación de la legislación y la política medioambientales de la UE

- en cada ámbito temático, para toda la UE, en la parte II de la presente Comunicación;
- para cada Estado miembro, en cada ámbito temático, en los informes individuales por país que acompañan a la presente Comunicación.

La EIR muestra los avances en términos de uso de los recursos y circularidad, aire y agua más limpios, zonas naturales protegidas y el clima. No obstante, los Estados miembros aún no han cumplido todas sus obligaciones en virtud de la legislación medioambiental de la UE¹⁵.

Las deficiencias en la aplicación afectan a todos los ámbitos de la legislación medioambiental de la UE y a todos los Estados miembros, en distintos grados (véase la lista de actuaciones prioritarias en el anexo 1). De las noventa y seis actuaciones prioritarias recomendadas a los Estados miembros, veintidós se refieren a la economía circular y los residuos; treinta y seis se refieren al agua y a la contaminación; veintiocho se refieren a la naturaleza y la biodiversidad; nueve se refieren a casos de gobernanza; y una se refiere a la financiación.

Las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales, que son los principales responsables de la aplicación del Derecho de la Unión, se han esforzado por aplicar y hacer cumplir las normas medioambientales de la UE, con el apoyo de la Comisión. No obstante, el número de asuntos, infracciones, peticiones y denuncias relacionados con el medio ambiente, tanto a escala nacional como de la UE, refleja el nivel insuficiente de aplicación de la legislación medioambiental de la UE. **En algunos casos, existen diferencias significativas entre regiones dentro de un mismo Estado miembro.**

¹⁴ [Comunicación de la Comisión – Una Europa más sencilla y rápida: Comunicación sobre la aplicación y la simplificación, documento COM\(2025\) 47 de 11.2.2025.](#)

¹⁵ Véanse los informes individuales por país de la EIR de 2025 y la [revisión intermedia del 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente](#). Véase también el documento del JRC, [Delivering the EU Green Deal – Progress towards targets](#) [«Cumplimiento del Pacto Verde Europeo – Progresos en la consecución de los objetivos», documento en inglés], 2025.

Cuando la Comisión detecte una infracción que entre dentro de sus prioridades de aplicación y que no se resuelva rápidamente mediante contactos bilaterales, puede adoptar medidas de ejecución con arreglo al artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). **En más del 90 % de los casos, el procedimiento de infracción se archiva sin someterlo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**¹⁶. Esto demuestra que la Comisión y el Estado miembro suelen ponerse de acuerdo sobre la interpretación de las normas y sobre las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento. Sin embargo, el coste de la degradación medioambiental puede haber persistido durante meses, y a veces años.

A 2 de abril de 2025, había **309 procedimientos de infracción en curso** relativos a la legislación medioambiental de la UE, excluida la legislación sobre el clima. Esto representa alrededor del 19 % de la carga total de procedimientos de la Comisión en todos los ámbitos del Derecho de la UE. De estos 309 procedimientos,

- el 24 % se refiere a la economía circular y a los residuos; el 45 % se refiere a la contaminación cero; el 24 % se refiere a la naturaleza y la biodiversidad; y el 7 % se refiere a la gobernanza;
- el 5 % se refiere a la **no comunicación** (falta de comunicación a la Comisión de las normas nacionales por las que se transponen las directivas de la UE); el 25 % se refiere a la **no conformidad** (incumplimiento de la obligación de garantizar que las normas nacionales transpongan las directivas de la UE de manera correcta, clara y precisa); y el 70 % se refiere a una **aplicación incorrecta** (incumplimiento de las obligaciones sustantivas establecidas en la legislación de la UE, como los objetivos medioambientales);
- en sesenta y dos procedimientos (el 20 % de los 309 procedimientos de infracción de la legislación medioambiental de la UE), el Tribunal ha dictado una **sentencia que el Estado miembro aún no ha cumplido**.

En algunos casos, la Comisión puede pedir al Tribunal de Justicia que imponga una suma a tanto alzado o una multa coercitiva a un Estado miembro por no cumplir una sentencia anterior de dicho Tribunal. En el ámbito de la legislación medioambiental de la UE, cinco Estados miembros pagan actualmente sanciones al presupuesto de la UE, ya que aún no han alcanzado el cumplimiento. El cuadro 1 que figura a continuación enumera las sanciones definitivamente pagadas desde que estas fueron posibles gracias al Tratado de Maastricht de 1992, aunque, en la práctica, todas ellas se impusieron y pagaron en los últimos quince años. **En total, estas sanciones ascienden a casi 1 200 millones EUR.**

¹⁶ [Comisión, Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law](#) [«Informe de inventario sobre los métodos de trabajo de la Comisión para el control de la aplicación del Derecho de la UE», documento en inglés], 14.7.2023.

Cuadro 1: Total de cantidades a tanto alzado y multas coercitivas pagadas por los Estados miembros de conformidad con el artículo 260 del TFUE en procedimientos de incumplimiento medioambiental en curso, a 2 de abril de 2025

<i>Estado miembro</i>	<i>Total pagado en EUR</i>
Italia	806 399 685
Grecia	232 962 511
España	90 510 924
Irlanda	17 225 744
Rumanía	8 000 400
Total	1 155 099 265

Además de las deficiencias en la aplicación, existe una brecha de inversión entre el gasto medioambiental actual de los Estados miembros y el nivel de gasto necesario para colmar las deficiencias en la aplicación. Esta «brecha de inversión» asciende a 122 000 millones EUR al año, lo que equivale al 0,8 % del PIB de la UE¹⁷. Esta brecha varía considerablemente de un Estado miembro a otro, siendo de entre el 0,1 y el 2,9 % de los PIB nacionales. El 48 % de esta brecha de inversión se refiere a la contaminación, incluida la gestión del agua. La naturaleza y la biodiversidad representan el 30 %. La economía circular y los residuos representan el 22 % restante. Estas estimaciones de la brecha de inversión no incluyen las inversiones necesarias en mitigación del cambio climático y adaptación.

4. Una aplicación plena, oportuna, justa y rentable es fundamental

La aplicación es una prioridad clave de la Comisión. La reciente Comunicación titulada «Una Europa más sencilla y rápida» recuerda la importancia de unas medidas de ejecución rápidas y resueltas y la necesidad de que la Comisión siga «aplicando su enfoque estratégico [...], dando prioridad a las infracciones que incidan de forma más significativa en los intereses públicos y empresariales»¹⁸.

Además, debido a las deficiencias en la aplicación en el ámbito de la legislación medioambiental de la UE, esta está incurriendo actualmente en grandes costes de no aplicación, como las muertes prematuras (una de cada diez muertes en la UE puede estar relacionada con la contaminación¹⁹), el coste de las enfermedades, incluidos los costes de la asistencia sanitaria y la pérdida de productividad, los costes de limpieza y la reducción de los servicios ecosistémicos²⁰.

¹⁷ Fuente: Cálculos de la DG Medio Ambiente, 2025.

¹⁸ [Comunicación de la Comisión – Una Europa más sencilla y rápida: Comunicación sobre la aplicación y la simplificación, documento COM\(2025\) 47 de 11.2.2025.](#)

¹⁹ [AEMA/JRC: Second Zero pollution monitoring and outlook 2025](#) [«Seguimiento y Perspectivas en relación con la Contaminación Cero 2025, segunda edición», documento en inglés].

²⁰ Los servicios ecosistémicos son los servicios que la naturaleza presta actualmente a nuestra economía de forma gratuita, por ejemplo, el control de la erosión, la calidad del suelo, el control de la temperatura, la protección contra las inundaciones, el almacenamiento de agua, la polinización y el almacenamiento de carbono. El BCE ha estimado que casi el 75 % de los préstamos bancarios a empresas de la zona del euro se conceden a empresas que dependen en gran medida de al menos un servicio ecosistémico. Véase Frank

Teniendo en cuenta estos tipos de costes en los tres ámbitos principales de la legislación medioambiental de la UE (economía circular y residuos, contaminación cero y naturaleza/biodiversidad), un estudio reciente ha constatado que **el coste de no aplicar plenamente la legislación y la política medioambientales de la UE asciende como mínimo a 180 000 millones EUR al año**²¹.

En otras palabras, las deficiencias en la aplicación cuestan a la UE 180 000 millones EUR al año, pero se requeriría menos de eso para colmarlas (122 000 millones EUR al año). Esto significa que la aplicación plena, oportuna y rentable de la legislación medioambiental de la UE es una inversión, ya que hacer frente a las consecuencias de la degradación del medio ambiente es mucho más costoso, y estas consecuencias tienen lugar hoy en día.

5. Factores clave para una buena aplicación

La aplicación de la legislación y la política medioambientales de la UE requiere un esfuerzo sostenido basado en una planificación a largo plazo, una buena base de conocimientos, la cooperación con las autoridades regionales y locales, unas infraestructuras y financiación importantes y la participación de las partes interesadas.

A la luz de la experiencia de la Comisión en el debate sobre la aplicación con los Estados miembros en el marco de los procedimientos de infracción, las solicitudes de financiación y las solicitudes de asistencia técnica, es posible determinar **cinco factores clave que marcan la diferencia entre una buena y una mala aplicación.**

Estos factores son: 1) la integración de los objetivos medioambientales en las políticas públicas, a través de diálogos políticos y opciones sobre el reparto de los costes de aplicación entre las partes interesadas; 2) financiación; 3) capacidad administrativa, especialmente para garantizar una planificación y coordinación adecuadas; 4) datos digitales; y 5) el papel de la participación pública en la toma de decisiones medioambientales y el acceso a la justicia.

Todas las partes interesadas, desde la Comisión hasta los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, tienen un papel que desempeñar en la defensa de su interés común en la aplicación de la política medioambiental.

Elderson: [Taking account of nature, naturally](#) [«Tener en cuenta la naturaleza, de forma natural», documento en inglés], 19.11.2024. Los servicios ecosistémicos son muy difíciles o muy costosos de sustituir. La Red de Bancos Centrales y Supervisores para la Transformación Ecológica del Sistema Financiero destaca los efectos macroeconómicos de la reducción de los servicios ecosistémicos. Véase el documento de la Red de Bancos Centrales y Supervisores para la Transformación Ecológica del Sistema Financiero: [Nature-related Financial Risks: a Conceptual Framework to guide Action by Central Banks and Supervisors](#) [«Riesgos financieros relacionados con la naturaleza: marco conceptual para orientar las actuaciones de los Bancos Centrales y Supervisores», documento en inglés], julio de 2024. Véase también la [declaración de la Comisión sobre la necesidad urgente de adopción de medidas por parte de la Unión para preservar la naturaleza y proteger la biodiversidad con el fin de evitar la extinción de especies \[2024/2995 \(RSP\)\], 18.12.2024](#); Mundaca y Heintze: [Banking on ecosystem services](#) [«El sector bancario en los servicios ecosistémicos», documento en inglés], Ecological Economics, volumen 224, 2024; IPBES: [Informe de evaluación sobre los Nexos](#), 16.12.2024; e IPBES: [Informe sobre el Cambio Transformador](#), 18.12.2024.

²¹ [Estudio del Grupo Logika/EMRC/RPA Europe, abril de 2025](#). Esto incluye objetivos establecidos en estrategias y planes de acción, y excluye la legislación y las políticas climáticas.

Integración de los objetivos medioambientales en las políticas públicas, a través de diálogos políticos y opciones sobre el reparto de los costes de aplicación entre las partes interesadas

La experiencia en la aplicación demuestra que es fundamental garantizar una integración suficiente de la política medioambiental en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, de manera sistemática, ascendente y transversal. Esto significa, por ejemplo, tener en cuenta el impacto de las políticas públicas, el presupuesto y la economía en el medio ambiente y, en última instancia, en la salud humana y la seguridad. Esta relación también funciona en sentido contrario: es fundamental tener en cuenta los efectos del medio ambiente en las políticas públicas, el presupuesto y la economía.

Otro aspecto de la integración medioambiental es el reparto de los costes de aplicación entre las partes interesadas. Esto requiere decisiones políticas justas, oportunas y estables. Por ejemplo, las políticas relativas al aire, la naturaleza y el agua exigen imponer obligaciones a diversas partes interesadas, como el sector público, la industria, la agricultura y los hogares. Conciliar la restauración de la naturaleza, la agricultura, la vivienda, la industria y la energía sostenible requiere decisiones sobre el uso del suelo. Cada Estado miembro puede decidir compartir los costes de aplicación entre las partes interesadas a la luz de su propia situación (a nivel nacional y a veces a nivel regional y local) para lograr el equilibrio adecuado. Esto requiere diálogos y consultas tempranos y exhaustivos, el reconocimiento de intereses comunes y marcos jurídicos estables y predecibles que no corran el riesgo de ser anulados por los órganos jurisdiccionales.

Por ejemplo, el acuerdo de 2024 sobre una Dinamarca verde es un logro histórico a este respecto. Este amplio compromiso político (con el apoyo de las partes interesadas agrícolas, medioambientales y de otro tipo, así como de la mayoría de los partidos políticos) prevé, en particular, un impuesto sobre las emisiones procedentes de la ganadería, la cal agrícola y las turberas drenadas en el uso agrícola y la conversión de unas 400 000 hectáreas de tierras agrícolas en bosques y su devolución a la naturaleza en Dinamarca²².

En cambio, **cuanto más se tarda en hacer frente a los problemas medioambientales, más costes medioambientales se acumulan hasta que estos se vuelven tan grandes que requieren medidas drásticas a corto plazo que pueden provocar una fuerte oposición por parte de las partes interesadas afectadas.** En tales escenarios, es probable que la inacción medioambiental o la acción tardía desencadenen procedimientos judiciales que provoquen nuevos retrasos y reduzcan el margen para el diálogo político y la resolución.

Financiación

Un factor clave para la aplicación de la política medioambiental es la financiación. En la actualidad, los Estados miembros no dependen en gran medida de la fiscalidad medioambiental. Los Estados miembros pueden seguir estudiando cómo orientar las opciones de las empresas y los consumidores, aportando al mismo tiempo ingresos fiscales que podrían utilizarse para abordar la brecha de inversión. En toda la UE, los ratios de ingresos fiscales medioambientales en relación con el PIB oscilaron en 2022 entre el 0,9 % (Irlanda) y el 5,6 % (Grecia)²³.

²² Ministerio para la Transición Ecológica de Dinamarca, [Bred politisk aftale om Den Grønne Trepert](#), 18.11.2024.

²³ Fuente: [Estadísticas fiscales medioambientales - Statistics Explained - Eurostat](#).

Los impuestos, los regímenes de responsabilidad ampliada del productor y otros mecanismos podrían utilizarse para aplicar mejor el principio de que quien contamina paga. La introducción de financiación privada requiere incentivos adecuados, por ejemplo, animar a las empresas a valorar adecuadamente los servicios ecosistémicos y a pagar por ellos²⁴.

Además, los Estados miembros participan en niveles significativos de gasto perjudicial para el medio ambiente, como las subvenciones a los combustibles fósiles²⁵. Esto da lugar a diferentes tipos de gasto público que funcionan con fines transversales, reduciendo así la eficiencia del gasto y ralentizando la transición ecológica. Tanto este paquete de EIR como el paquete del Semestre Europeo de 2024 recomiendan la reducción del gasto perjudicial para el medio ambiente.

El gasto también debe canalizarse hacia la I+D verde, ya que puede acelerar significativamente los avances tecnológicos y la adopción en el mercado, y reducir los costes de aplicación de la política medioambiental²⁶.

Capacidad administrativa

La aplicación de la política medioambiental requiere personal, capacidades, presupuestos, datos y digitalización adecuados a escala nacional, regional y local. El objetivo de la mejora de la capacidad administrativa en el ámbito del medio ambiente es obtener resultados, como decisiones administrativas y judiciales o infraestructuras, de manera eficiente y rápida. Esto redundará en beneficio de los sectores público y privado y, en última instancia, del medio ambiente y de la salud humana y la seguridad. Esto debe ir acompañado de una recopilación y un seguimiento adecuados de los datos, de organismos de ejecución con competencias de inspección y de policía, fiscales y órganos jurisdiccionales especializados.

La Comisión asiste a los Estados miembros a este respecto a través de la financiación de la UE y de la iniciativa ComPAct, el instrumento de apoyo técnico y los programas de desarrollo de capacidades y asistencia técnica TAIEX (véase la parte II, sección 5)²⁷. El número de solicitudes de apoyo técnico de los Estados miembros supera constantemente los recursos disponibles y muestra el interés y la utilidad de estas herramientas para poder abordar y apoyar la capacidad administrativa de los Estados miembros.

La capacidad administrativa a efectos de la aplicación de la política medioambiental también requiere una planificación y coordinación adecuadas. Esto exige una

²⁴ En particular, a través de la próxima «Hoja de ruta hacia los “créditos naturaleza”» de la Comisión.

²⁵ Jan Nill, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea: [Fossil Fuel Subsidies in EU Member States – Trends and Analytical Challenges](#) [«Subvenciones a los combustibles fósiles en los Estados miembros de la UE: tendencias y retos analíticos», documento en inglés], documento de reflexión 214, 2024.

²⁶ El Pacto de Investigación e Innovación en Europa (2021) confirma un objetivo de inversión del 3 % del PIB para la I+D. Esto fue reiterado en particular en las Conclusiones del Consejo Europeo del 17 y 18 de abril de 2024. Véase también el estudio ECORYS/Ramboll: [The economic and competitive benefits of environmental policy](#) («Los beneficios económicos y competitivos de la política medioambiental», documento en inglés), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024.

²⁷ Véase la [Comunicación de la Comisión titulada Mejora del Espacio Administrativo Europeo \(ComPAct\)](#), documento COM(2023) 667 final, 25.10.2023; la [página de inicio del instrumento de apoyo técnico](#); y la [página de inicio de TAIEX](#).

planificación coherente a largo plazo para detectar vínculos entre los distintos ámbitos de actuación. Por ejemplo, es probable que una central eléctrica o una incineradora alimentadas con madera y de dimensiones excesivas causen efectos ambientales significativos. Por el contrario, un proyecto único puede crear sinergias, promoviendo varios objetivos medioambientales al mismo tiempo. Por ejemplo, la restauración de humedales puede contribuir a la captura de carbono, la protección contra las inundaciones y la recuperación de especies al mismo tiempo.

En consecuencia, un enfoque más integrado y holístico (por ejemplo, reuniendo a las autoridades de diferentes ámbitos políticos o regiones) tiende a ser más a largo plazo, inclusivo, coherente, eficaz y eficiente²⁸. En cambio, los enfoques fragmentados y aislados tienden a ser más a corto plazo, contradictorios (o duplicados) y son más susceptibles de ser captados por intereses especiales.

Por ejemplo, antes de autorizar actividades con un probable impacto ambiental significativo, deben evaluarse sistemáticamente todos los aspectos medioambientales pertinentes para prevenir y reducir los riesgos para el medio ambiente. **Si se diseñan y aplican correctamente (con el calendario, los conocimientos y los recursos humanos y digitales adecuados), las evaluaciones de impacto ambiental y la concesión de permisos pueden ser rápidas y estar en consonancia con el objetivo de competitividad.** En 2022, la Comisión proporcionó recomendaciones y orientaciones que contribuían a simplificar y acelerar la concesión de permisos para proyectos de energías renovables y sigue prestando apoyo a los Estados miembros a este respecto²⁹.

También debe apoyarse la aplicación de la política medioambiental nacional a nivel regional y local. Esto requiere una coordinación vertical entre las autoridades nacionales, regionales y locales («gobernanza multinivel»). En algunos Estados miembros, las autoridades regionales o locales tienen competencias para adoptar medidas medioambientales, pero no siempre disponen del personal, las competencias y los presupuestos necesarios. Las agencias nacionales de medio ambiente desempeñan un papel de apoyo al proporcionar conocimientos, asistencia técnica o servicios de coordinación, pero a veces esto es insuficiente para garantizar una acción oportuna y eficaz a nivel local.

Datos digitales

Otro factor determinante clave de la aplicación de la política medioambiental es la disponibilidad y el uso de datos digitales. Los datos sobre el estado del medio ambiente y sobre la política medioambiental son fundamentales para apoyar la toma de decisiones y los

²⁸ Véase, por ejemplo, el documento del Mecanismo de Asesoramiento Científico titulado [One Health governance in the European Union](#) [«Gobernanza de “Una sola salud” en la Unión Europea», documento en inglés], 2024, páginas 13-14 sobre el «enfoque integrado», y el [Informe sobre los Nexos de IPBES](#), 2024, que hace referencia a la fragmentación de la gobernanza de la biodiversidad, el agua, los alimentos, la salud y el cambio climático con diferentes instituciones y agentes que trabajan a menudo con agendas políticas desconectadas y aisladas, lo que da lugar a objetivos contradictorios y a la duplicación de esfuerzos.

²⁹ [Recomendación de la Comisión sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, documento C/2022/3219 final de 18.5.2022](#) y [Orientaciones para los Estados miembros sobre buenas prácticas para acelerar los procedimientos de concesión de permisos para proyectos de energías renovables y sobre la facilitación de los contratos de compra de electricidad, documento SWD\(2022\) 0149 final de 18.5.2022](#).

conocimientos científicos, supervisar los avances y permitir la evaluación comparativa, la evaluación de políticas y la rendición de cuentas. Esto requiere recopilar, analizar y difundir datos FAIR (datos localizables, accesibles, interoperables y reutilizables) y que estos tengan el nivel adecuado de detalle, frecuencia y facilidad de uso³⁰. Estonia destaca, en particular, por su uso profundo y generalizado de datos digitales con fines de seguimiento medioambiental, incluida la gestión de residuos.

Por parte de los Estados miembros, la plena aplicación de la Directiva sobre información medioambiental es el mínimo indispensable a este respecto, pero el uso de más y mejores datos contribuye a la aplicación de la política medioambiental en su conjunto. Los datos digitales procedentes de tecnologías en rápida evolución, como la observación de la Tierra y el sistema Copernicus en general, ofrecen nuevas oportunidades para garantizar el cumplimiento de la legislación medioambiental de manera más eficiente³¹. También es importante mejorar los conjuntos de datos existentes. Por ejemplo, la Comisión señaló recientemente «los avances insuficientes de los Estados miembros en la digitalización de los datos sobre el agua»³². A este respecto, conviene encontrar el equilibrio adecuado entre la disponibilidad de datos y la protección de los secretos comerciales o los procedimientos confidenciales de las autoridades públicas.

Participación pública en la toma de decisiones medioambientales y el acceso a la justicia

Por último, las deficiencias en la aplicación muestran que la participación pública en la toma de decisiones medioambientales a nivel nacional y el acceso a la justicia en los órganos jurisdiccionales nacionales no han sido suficientes. Garantizar que estas herramientas sean eficaces es un componente clave de la aplicación de la política medioambiental.

Las partes interesadas desempeñan un papel importante a la hora de contribuir con hechos y evaluaciones a la toma de decisiones medioambientales, en el marco del procedimiento establecido en virtud de la Directiva relativa a la evaluación del impacto ambiental y la Directiva sobre evaluación estratégica ambiental. Las partes interesadas desempeñan un papel igualmente importante en el cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE a través de los órganos jurisdiccionales nacionales. La nueva Directiva sobre delitos medioambientales y la evaluación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental sientan las bases para una mayor eficacia de las vías de recurso y las sanciones.

Por parte de los Estados miembros, es fundamental aplicar la Directiva sobre delitos medioambientales revisada; aumentar la disuasión mediante inspecciones y sanciones; y mantener los organismos encargados del cumplimiento, así como la policía, los fiscales y los órganos jurisdiccionales especializados dotados de los recursos adecuados.

Por parte de la Comisión, la prioridad es seguir apoyando a los organismos nacionales encargados del cumplimiento y judiciales a través de la información, la formación y el intercambio de mejores prácticas. Otra prioridad es mejorar el marco jurídico sobre los

³⁰ [8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente](#), artículo 3, letra y); [Revisión intermedia del 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente](#), punto 3.7.

³¹ Véase <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC140211>.

³² [Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua \(2000/60/CE\) y la Directiva sobre inundaciones \(2007/60/CE\), documento COM\(2025\) 2 final de 4.2.2025](#).

derechos exigibles, el acceso a la justicia y las sanciones en la legislación sectorial específica. Por ejemplo, la Directiva de calidad del aire ambiente y la Directiva de Emisiones Industriales recientemente revisadas reflejan mejoras a este respecto³³. Por último, la Comisión finalizó su evaluación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental en abril de 2025 (véase más adelante, parte II.5).

6. Conclusión

La legislación y la política medioambientales de la UE contribuyen a su prosperidad, competitividad y seguridad y son esenciales para lograr su desarrollo sostenible. La Comisión seguirá mejorando la aplicación de la legislación y la política medioambientales de la UE mediante el apoyo a los Estados miembros con capacidad técnica y financiación, y mediante la simplificación y el cumplimiento, según proceda.

Se ha producido una mejora significativa en la aplicación de algunos ámbitos de la legislación y la política medioambientales en la UE, con repercusiones directas en términos de salvar vidas y evitar costes. Sin embargo, el ritmo de los avances debe acelerarse para cumplir los requisitos de la legislación medioambiental de la UE y los objetivos para 2030 y 2050 establecidos en el 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente. Estos objetivos reflejan las evaluaciones científicas, así como los compromisos internacionales de la UE.

Hasta que los Estados miembros de la UE resuelvan las deficiencias en la aplicación, incurren en costes sustanciales de no aplicación: al menos 180 000 millones EUR al año, sin contar la legislación y la política climáticas. Se trata del coste de las vidas perdidas, las enfermedades, la asistencia sanitaria, la limpieza y la reducción de los servicios ecosistémicos. Esto no incluye otros costes menos cuantificables, como la degradación del Estado de Derecho y de las condiciones de competencia equitativas. Es fundamental que los costes de aplicación sean muy inferiores a los costes de no aplicación. La aplicación es una inversión sólida.

La aplicación de la política medioambiental en los Estados miembros podría mejorarse mediante una mejor integración de los objetivos medioambientales en las políticas públicas, a través de diálogos políticos y opciones sobre el reparto de los costes de transición entre las partes interesadas; la financiación; una mejor capacidad administrativa; un uso eficaz de los datos digitales; y la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales. Todos los sectores de la sociedad, como los gobiernos nacionales y regionales, las autoridades locales, el sector privado y la sociedad civil en general, tienen un interés común en utilizar estos instrumentos para simplificar y hacer más rentable la aplicación de la política medioambiental.

³³ [Directiva \(UE\) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa \(versión refundida\), DO L, 2024/2881, 20.11.2024; Directiva \(UE\) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se modifican la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales \(prevención y control integrados de la contaminación\) y la Directiva 1999/31/CE del Consejo relativa al vertido de residuos, DO L, 2024/1785, 15.7.2024.](#)

II. El estado de la aplicación de la legislación y la política medioambientales de la UE

1. Economía circular y residuos

Contexto: objetivos y tendencias a largo plazo, indicadores clave y legislación fundamental en este ámbito

Como se destaca en las Comunicaciones sobre la Brújula para la Competitividad y el Pacto por una Industria Limpia³⁴, la competitividad, el crecimiento del empleo, la seguridad económica, la resiliencia, la neutralidad climática y la sostenibilidad medioambiental general de la UE dependen del uso eficiente y circular de los recursos. Las prácticas circulares contribuyen a reducir los costes para las empresas manufactureras de la UE, que suelen gastar más del doble en materiales que en mano de obra o energía. La reutilización y el reciclado, al tiempo que reducen el depósito de residuos en vertederos, son fundamentales para ahorrar energía, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, reducir la contaminación, aumentar la seguridad del suministro de materias primas y reducir la dependencia de la UE de las importaciones procedentes de países no pertenecientes a la UE. Crean puestos de trabajo locales e impulsan la innovación en nuevas tecnologías para la gestión sostenible de productos y materiales.

La presente EIR informa sobre la aplicación por parte de los Estados miembros del marco político de la UE para la transición a una economía circular, tal como se establece en el Plan de Acción para la Economía Circular de 2020³⁵. Su objetivo es ampliar las soluciones circulares para convertir los productos sostenibles en la norma, crear valor económico con los residuos y centrarse en cadenas de valor clave. Introduce un conjunto de medidas legislativas y no legislativas a lo largo del ciclo de vida de los productos y de las cadenas de valor. Entre estas medidas se incluye el Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles³⁶, que introducirá requisitos de rendimiento e información por grupos de productos. Se introdujeron iniciativas específicas para cadenas de valor clave debido a su potencial para mejorar la circularidad. Entre ellas figuran, por ejemplo, la Estrategia para la circularidad y sostenibilidad de los productos textiles³⁷, el Reglamento relativo a las pilas y baterías³⁸ y el Reglamento sobre los envases y residuos de envases³⁹.

³⁴ [Una Brújula para la Competitividad de la UE, documento COM\(2025\) 30 final de 29.1.2025; Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización, documento COM\(2025\) 85 final de 26.2.2025.](#)

³⁵ [Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva, documento COM\(2020\) 98 final de 11.3.2020.](#)

³⁶ [Reglamento \(UE\) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, se modifican la Directiva \(UE\) 2020/1828 y el Reglamento \(UE\) 2023/1542 y se deroga la Directiva 2009/125/CE, DO L, 2024/1781, 28.6.2024.](#)

³⁷ [Estrategia para la circularidad y sostenibilidad de los productos textiles, documento COM\(2022\) 141 final de 30.3.2022.](#)

³⁸ [Reglamento \(UE\) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento \(UE\) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE, DO L 191 de 28.7.2023, p. 1.](#)

³⁹ [Reglamento \(UE\) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento \(UE\) 2019/1020 y la Directiva \(UE\) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE, DO L, 2025/40 de 22.1.2025.](#)

En este contexto, la política de residuos de la UE tiene por objeto contribuir a la economía circular extrayendo recursos de alta calidad de los residuos, en particular las materias primas fundamentales. El principal objetivo de la política de residuos de la UE es proteger el medio ambiente y la salud humana de los efectos adversos de la generación y gestión de residuos.

La legislación fundamental en este ámbito incluye la Directiva marco sobre residuos⁴⁰, la Directiva sobre vertederos⁴¹, el Reglamento relativo a las pilas y baterías y sus residuos⁴², la propuesta de Reglamento relativo a los vehículos al final de su vida útil que sustituye a la Directiva actual⁴³, la Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos⁴⁴ y el Reglamento relativos a los traslados de residuos⁴⁵. Las normas de gestión de residuos se establecen en esos y otros actos legislativos relativos a los contaminantes orgánicos persistentes, los residuos peligrosos, el reciclado de buques, los residuos mineros y los aceites lubricantes usados⁴⁶.

Aunque no existe un indicador exhaustivo para la transición a una economía circular, los indicadores clave incluyen la tasa de utilización circular de materiales, que mide la proporción de materias primas secundarias en la demanda de materiales de la UE, y la productividad de los recursos, que mide el producto interior bruto (PIB) generado por unidad de material nacional consumido (véanse los gráficos a continuación). Los indicadores clave para los residuos son las cifras de generación de residuos, así como las tasas de reciclado y las tasas de depósito de residuos en vertederos.

⁴⁰ [Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, DO L 312 de 22.11.2008, p. 3.](#)

⁴¹ [Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos \(DO L 182 de 16.7.1999, p. 1\), modificada.](#)

⁴² [Reglamento \(UE\) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento \(UE\) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE \(DO L 191 de 28.7.2023, p. 1\).](#)

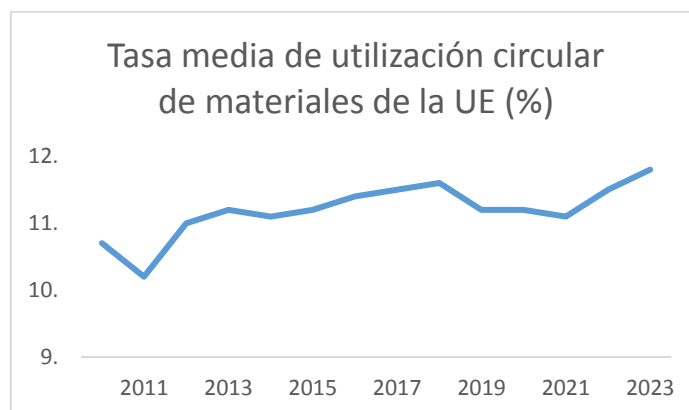
⁴³ [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los requisitos de circularidad aplicables al diseño de los vehículos y a la gestión de los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifican los Reglamentos \(UE\) 2018/858 y \(UE\) 2019/1020 y se derogan las Directivas 2000/53/CE y 2005/64/CE \[COM/2023/451 final\].](#)

⁴⁴ [Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos \(RAEE\) \(DO L 197 de 24.7.2012, p. 38\).](#)

⁴⁵ [Reglamento \(UE\) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos \(UE\) n.º 1257/2013 y \(UE\) 2020/1056, y se deroga el Reglamento \(CE\) n.º 1013/2006 \(DO L, 2024/1157, 30.4.2024\).](#)

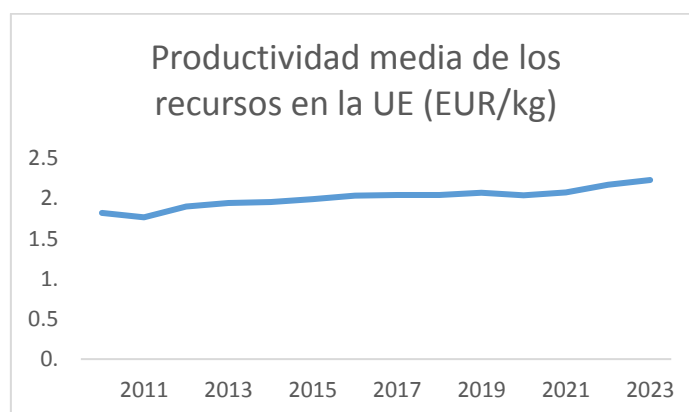
⁴⁶ [Véase https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling_en?prefLang=es.](https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling_en?prefLang=es)

Gráfico 1



Fuente: Eurostat: *Circular material use rate* [«Tasa de utilización circular de materiales», documento en inglés], env_ac_cur, actualizado por última vez el 13 de noviembre de 2024, consultado el 10 de diciembre de 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_cur/default/table?lang=en.

Gráfico 2



Fuente: Eurostat: *Resource productivity* [«Productividad de los recursos», documento en inglés], env_ac_rp, actualizado por última vez el 7 de agosto de 2024, consultado el 10 de diciembre de 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_ac_rp/default/table?lang=en.

Principales conclusiones

- Los Estados miembros muestran ligeros avances en su transición hacia una economía circular. El gráfico 1 muestra que, entre 2020 y 2023, la tasa de utilización circular de materiales a escala de la UE aumentó del 11,2 al 11,8 %, mientras que el objetivo establecido en el Plan de Acción para la Economía Circular es duplicar la tasa de circularidad de 2020 de aquí a 2030, hasta el 22,4 %. En consecuencia, es necesario un mayor esfuerzo, especialmente para introducir medidas de circularidad en fases anteriores

a lo largo de la cadena de valor⁴⁷, centrándose en la reducción de la generación de residuos y la reutilización de materiales.

- Algunos Estados miembros y regiones están encabezando la transición, en términos de indicadores de circularidad y medidas aplicadas, mientras que otros van a la zaga.
- La transición hacia una economía circular se necesita urgentemente, en particular en el entorno construido⁴⁸, para reducir el impacto (principalmente el consumo de recursos y los residuos), mantener, al mismo tiempo, el valor de los productos y activos dentro del sistema y crear beneficios medioambientales, económicos y sociales adicionales⁴⁹.
- A pesar del aumento del reciclado y la reducción del vertido de residuos municipales, muchos Estados miembros corren el riesgo de no alcanzar el objetivo de 2025 de «preparación para la reutilización» y el reciclado de los residuos municipales (55 %), el objetivo de reciclado de residuos de envases para 2025 (65 %) ni el objetivo de vertido de residuos municipales para 2035 (10 %). La tasa de reciclado de residuos, excluidos los principales minerales, no ha avanzado mucho en las dos últimas décadas.
- Los Estados miembros deben asegurarse de que disponen de programas nacionales de prevención de residuos actualizados para prevenir los residuos no reciclables. Muchos han adoptado recientemente y están aplicando reformas en materia de residuos para aumentar las tasas de reciclado. Unas elevadas tasas de captura y la recogida separada de calidad son condiciones previas esenciales para la preparación para la reutilización y el reciclado.
- Es necesario utilizar todo el espectro de medidas económicas, como incentivos e inversiones, para reducir el depósito en vertederos y la incineración. Se necesitan inversiones para desarrollar infraestructuras de residuos que apoyen los resultados en materia de prevención, reutilización y reciclado, en particular para los biorresiduos y los plásticos, y para introducir sistemas de depósito, devolución y retorno para los envases.

Ejemplos de buenas prácticas

- En Estonia, en 2025 se pondrá en marcha un sistema digital en tiempo real sobre datos de residuos y sobre trazabilidad⁵⁰. El sistema permitirá a las empresas enviar por vía electrónica conjuntos de datos sobre residuos a las autoridades gubernamentales nacionales, lo cual reducirá la carga administrativa. También se espera que contribuya al cumplimiento y el desarrollo de políticas.

⁴⁷ Esto se refleja también en el Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la economía circular ([Informe Especial 17/2023: Economía circular: Transición lenta de los Estados miembros a pesar de la acción de la UE, 3.7.2023](#)), que detectó una brecha en los avances de los Estados miembros a pesar de la acción de la UE y pidió un mejor seguimiento de la transición de los Estados miembros a la economía circular, un análisis de los motivos de la escasa utilización de fondos de la UE para el diseño circular y que se considere el margen existente para procurar una mayor incentivación.

⁴⁸ [NEB Investment Guidelines](#) [«Directrices de inversión de la Nueva Bauhaus Europea», documento en inglés].

⁴⁹ [NEB Investment Guidelines](#), página 172.

⁵⁰ Véase <https://realtimeeconomy-bsr.eu>.

- Polonia ha adoptado una exención parcial de la tasa por residuos⁵¹ para los propietarios de inmuebles que compostan sus residuos en casa. Esto fomenta el compostaje doméstico y mejora el seguimiento porque, para obtener esta exención, los hogares deben notificar el compostaje doméstico al municipio.

2. Contaminación cero, incluidas las sustancias químicas

La segunda edición del documento Seguimiento y Perspectivas en relación con la Contaminación Cero⁵² demuestra claramente que los avances a la hora de lograr los objetivos en materia de aire limpio, agua limpia y suelo limpio son insuficientes. Teniendo en cuenta la legislación nueva y revisada adoptada en los últimos años, la consecución de estos objetivos debe centrarse en su aplicación.

A. Agua

Contexto: objetivos y tendencias a largo plazo, indicadores clave y legislación fundamental en este ámbito

La protección de los recursos hídricos y los ecosistemas dependientes, así como la disponibilidad de un suministro de agua limpia, son fundamentales para la vida humana, la economía (el agua apoya todos los sectores económicos) y el medio ambiente. La política de aguas de la UE es global: abarca la calidad y la cantidad del agua y establece obligaciones para las autoridades competentes y la industria del agua⁵³. La estrategia europea de resiliencia hídrica⁵⁴ se basa en la fortaleza de la política existente y la desarrolla para que la economía, la sociedad y la naturaleza de la UE sean más resilientes frente a los riesgos relacionados con el agua. Además, la resiliencia hídrica es un componente clave de la competitividad de la UE. Una economía inteligente en el ámbito del agua que apoye a su industria del agua de vanguardia permitirá a la UE alcanzar sus ambiciones medioambientales y económicas, manteniendo al mismo tiempo su autonomía estratégica.

La principal legislación de la UE en este ámbito es la Directiva marco sobre el agua (DMA)⁵⁵ y sus directivas específicas sobre aguas superficiales y subterráneas, la Directiva sobre inundaciones⁵⁶, el Reglamento sobre la reutilización del agua⁵⁷, la Directiva sobre el agua potable⁵⁸, la Directiva sobre las aguas de baño⁵⁹, la Directiva sobre los nitratos⁶⁰, la Directiva

⁵¹ Boletín Oficial polaco de 2019, punto 1579, modificado, disponible en <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2019/pozycja/1579>.

⁵² https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_en?prefLang=es&etrans=es.

⁵³ Véase https://environment.ec.europa.eu/topics/water_en?prefLang=es.

⁵⁴ [Estrategia europea de resiliencia hídrica de 4.6.2025, COM\(2025\) 280](#).

⁵⁵ [Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas \(DO L 327 de 22.12.2000, p. 1\)](#).

⁵⁶ [Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación \(DO L 288 de 6.11.2007, p. 27\)](#).

⁵⁷ [Reglamento \(UE\) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua \(DO L 177 de 5.6.2020, p. 32\)](#).

⁵⁸ [Directiva \(UE\) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano \(versión refundida\) \(DO L 435 de 23.12.2020, p. 1\)](#).

sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas⁶¹ y la Directiva marco sobre la estrategia marina⁶². Las evaluaciones llevadas a cabo hasta la fecha muestran que las Directivas sobre el agua son en general adecuadas para su finalidad, pero requieren una mejor aplicación. La Directiva sobre el agua potable y la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas se revisaron en 2020 y 2024, respectivamente.

Cada seis años, los Estados miembros deben notificar a la Comisión sus planes hidrológicos de cuenca y sus planes de gestión del riesgo de inundación. La Comisión evaluó el tercer ciclo de los planes hidrológicos de cuenca y el segundo ciclo de los planes de gestión del riesgo de inundación, que abarcaban el período 2022-2027 y que debían presentarse a más tardar en marzo de 2022 y notificarse al Parlamento Europeo y al Consejo en febrero de 2025⁶³.

Cifras clave a escala de la UE

No se ha observado una mejora considerable del estado de las masas de agua de la UE al examinar las cifras agregadas. Existen reducciones claramente positivas de determinadas presiones cuando los Estados miembros han aumentado su gasto en agua o han realizado avances significativos en la aplicación de otra legislación pertinente. En el caso de las masas de aguas subterráneas, una gran mayoría tiene un buen estado cuantitativo y químico, y se observa una tendencia positiva desde el último ciclo de notificación (gráficos 5 y 6). En cambio, las aguas superficiales se encuentran en una situación muy crítica. Menos de la mitad (39,5 %) de las masas de agua superficial de la UE evaluadas se encuentra en buen estado ecológico y menos de un tercio (26,8 %) en buen estado químico (gráficos 3 y 4 a continuación)⁶⁴.

⁵⁹ [Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE \(DO L 64 de 4.3.2006, p. 37\).](#)

⁶⁰ [Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura \(DO L 375 de 31.12.1991, p. 1\).](#)

⁶¹ [Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas \(DO L 135 de 30.5.1991, p. 40\).](#)

⁶² [Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino \(Directiva marco sobre la estrategia marina\) \(DO L 164 de 25.6.2008, p. 19\).](#)

⁶³ Véase https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en?prefLang=es.

⁶⁴ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE), Terceros planes hidrológicos de cuenca y Segundos planes de gestión del riesgo de inundación, documento COM(2025) 2 final de 4.2.2025.

Gráfico 3: Cambio en el estado ecológico de las masas de agua superficial de la UE a partir del primer, segundo y tercer plan hidrológico de cuenca (2009, 2015 y 2022, respectivamente)

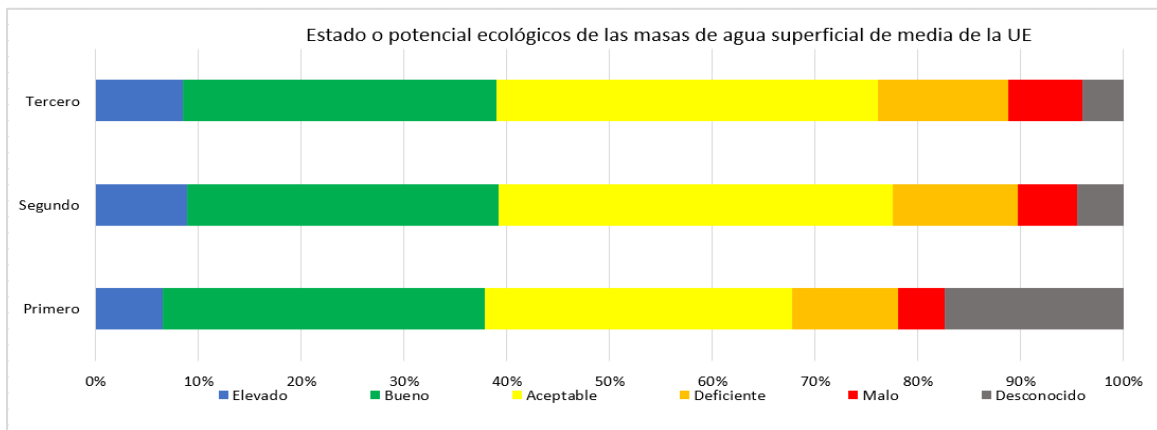


Gráfico 4: Cambio en el estado químico de las masas de agua superficial de la UE a partir del primer, segundo y tercer plan hidrológico de cuenca (2009, 2015 y 2022, respectivamente)

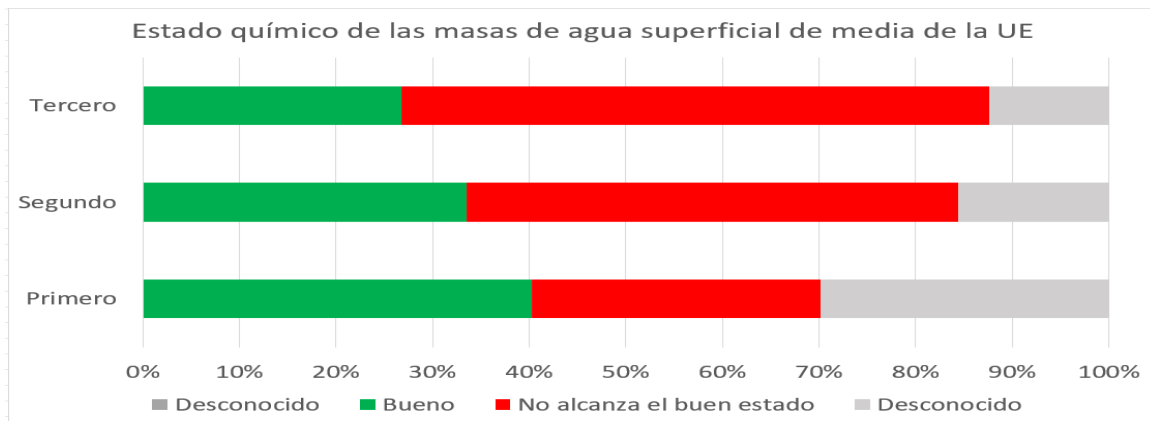


Gráfico 5: Cambio en el estado cuantitativo de las masas de aguas subterráneas de la UE a partir del primer, segundo y tercer plan hidrológico de cuenca (2009, 2015 y 2022, respectivamente)

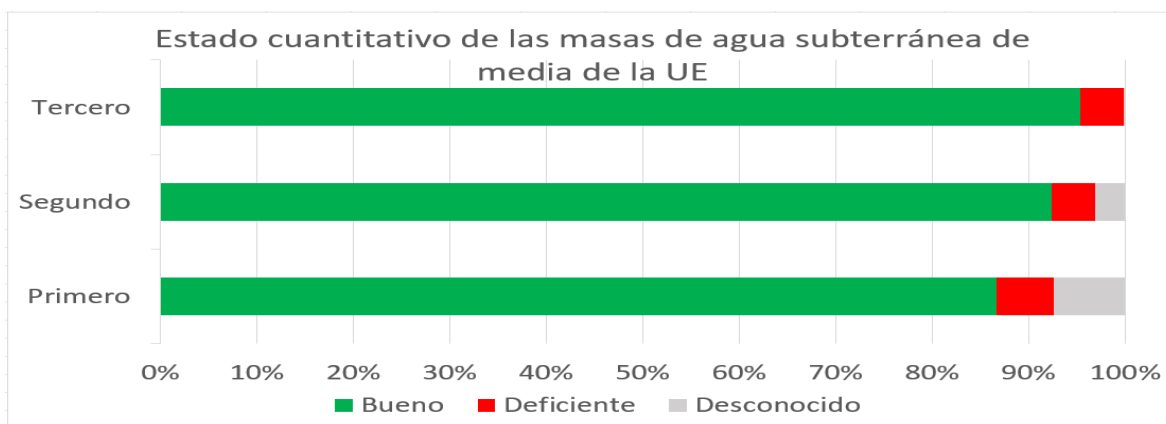
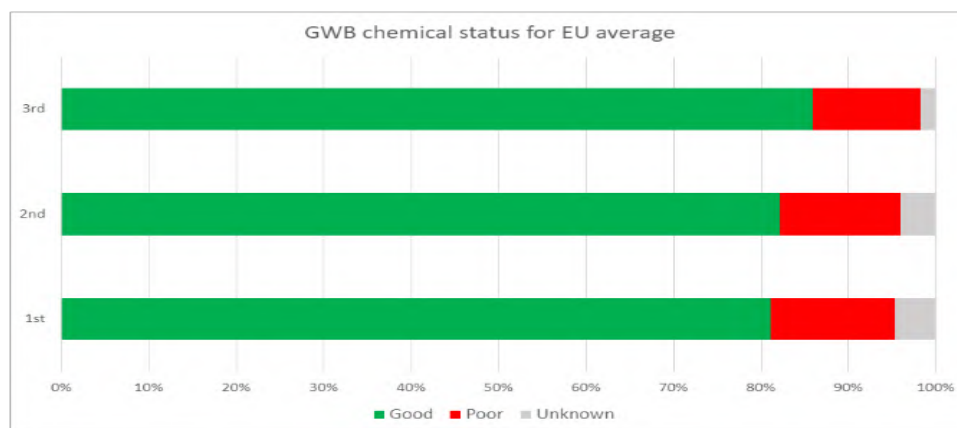


Gráfico 6: Cambio en la evaluación del estado químico de las masas de agua subterránea de la UE a partir del primer, segundo y tercer plan hidrológico de cuenca.



Principales conclusiones

- El informe de la Comisión sobre los terceros planes hidrológicos de cuenca abarca veinte Estados miembros, ya que los otros siete Estados miembros no informaron a tiempo. No obstante, el informe abarca alrededor del 90 % de las masas de agua superficial y subterránea de la UE (es decir, aproximadamente 97 000 masas de agua superficial y 15 000 masas de agua subterránea).
- Los Estados miembros han aumentado los conocimientos sobre el estado de las masas de agua, en particular han introducido mejoras en la cobertura geográfica de los sistemas de control, en el número de indicadores de calidad biológica y química del agua cubiertos y en el número de sustancias prioritarias objeto de seguimiento. No obstante, existen grandes diferencias en las prácticas de los Estados miembros y persisten importantes brechas en el seguimiento del estado ecológico.
- El bajo porcentaje de masas de agua superficial con un buen estado químico (menos del 30 %) se debe en gran medida a las sustancias «persistentes, bioacumulables y tóxicas ubicuas» (PBTu), sin las cuales el 81 % de las masas de agua superficial habrían alcanzado un buen estado químico.

- De las previsiones de los Estados miembros se desprende que el pleno cumplimiento de los objetivos de la DMA para 2027 no se alcanzará con el programa de medidas establecido en los terceros planes hidrológicos de cuenca. Así pues, los Estados miembros deben aumentar su nivel de ambición y acelerar las medidas para reducir la brecha de cumplimiento. Será especialmente crucial abordar los importantes déficits de financiación y mejorar la integración del agua en otras políticas pertinentes. Los Estados miembros también deben adoptar medidas adicionales para reducir las presiones medioambientales persistentes existentes sobre la base de sólidos análisis de deficiencias, en particular para disminuir la contaminación por nutrientes y plaguicidas, mejorar la continuidad de los ríos y las condiciones hidromorfológicas, abordar las captaciones excesivas legales e ilegales y promover la eficiencia hídrica.
- Todos los Estados miembros, a distintos niveles, se enfrentan a problemas de contaminación por nutrientes, en particular procedentes de la agricultura. Deben redoblar sus esfuerzos para seguir reduciendo la contaminación por nitratos procedente de la agricultura en las aguas subterráneas y la eutrofización mediante la inclusión de medidas adecuadas en sus planes de acción y, de este modo, garantizar que las zonas vulnerables a los nitratos se designen correcta y oportunamente.
- A pesar de algunos avances, las aguas residuales urbanas siguen sin recogerse ni tratarse como deberían en muchos Estados miembros, y la mayoría de ellos se enfrenta a procedimientos de infracción⁶⁵, mientras que otros están pagando sanciones económicas⁶⁶. El progreso depende de que los Estados miembros den prioridad a las inversiones en depuradoras y sistemas de recogida de aguas residuales, en particular mediante la financiación de la política de cohesión y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas se revisó en 2024 para reforzar las normas de tratamiento existentes y establecer un nuevo tratamiento adicional de los microcontaminantes en las aguas residuales urbanas. Otros nuevos requisitos están relacionados con la transición hacia la neutralidad energética del sector; el establecimiento de un sistema de responsabilidad ampliada del productor para garantizar la financiación sostenible del tratamiento de los microcontaminantes por parte de las industrias más contaminantes; y la facilitación del acceso al saneamiento, especialmente para los grupos vulnerables y marginados. Por último, los Estados miembros tendrán que garantizar el seguimiento de una amplia gama de PFAS en las aguas residuales urbanas vertidas en las cuencas de captación de las masas de agua utilizadas para la extracción de agua potable. La transposición debe estar terminada a más tardar el 31 de julio de 2027.

⁶⁵ Actualmente están en curso procedimientos de infracción por aplicación incorrecta de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en dieciocho Estados miembros: ES, PT, IT, IE, EL, SE, FR, EE, CZ, LT, SI, SK, HU, BG, PL, MT, RO, CY.

⁶⁶ EL, ES e IT.

- Se ha producido una mejora notable en la gestión del riesgo de inundación en comparación con el ciclo anterior. Todos los Estados miembros han fijado objetivos de gestión del riesgo de inundación y más Estados miembros proporcionan un vínculo claro entre estos objetivos y las medidas de aplicación. Sin embargo, solo unos pocos planes de gestión del riesgo de inundación informan de los avances realizados en relación con los objetivos, lo que dificulta la conclusión sobre la eficacia de los planes. El efecto del cambio climático se analiza mejor a través de modelos y escenarios, con un mayor número de ámbitos de riesgo identificados.
- En general, la Directiva sobre las aguas de baño muestra altos índices de resultados excelentes o buenos en la UE.
- La refundición de la Directiva sobre el agua potable está actualmente en vigor, aunque algunos Estados miembros están rezagados en términos de transposición⁶⁷. En este ámbito, la Comisión adoptó actos delegados y de ejecución⁶⁸ para aplicar la Directiva, en particular para establecer un sistema de la UE de ensayo y aprobación de materiales que podrán entrar en contacto con el agua potable. En cuanto a las PFAS, la Comisión proporcionó a los Estados miembros directrices técnicas de apoyo sobre los métodos de seguimiento en el agua potable. A partir de enero de 2026, se aplicarán normas armonizadas de calidad de las PFAS. Debido a la evolución de los conocimientos científicos sobre los efectos en la salud humana, la Comisión también colaboró con la Organización Mundial de la Salud para determinar los valores actualizados de PFAS basados en la salud para el agua potable antes de finales de 2026⁶⁹.
- Los avances en la Directiva marco sobre la estrategia marina figuran en los informes por país en el capítulo sobre biodiversidad, ya que las medidas adoptadas para reducir la contaminación o proteger el medio marino conducen en última instancia a la salud y la resiliencia de las especies marinas y sus hábitats. Desde la EIR de 2022, la Comisión examinó el nivel de adecuación del programa de medidas actualizado en las estrategias marinas de los Estados miembros para alcanzar el objetivo de la Directiva marco sobre la estrategia marina, que es mantener o lograr un buen estado medioambiental de las aguas marinas de la UE⁷⁰.

⁶⁷ [Directiva \(UE\) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano \(versión refundida\) \(DO L 435 de 23.12.2020, p. 1\).](#)

⁶⁸ [Agua potable – Comisión Europea](#)

⁶⁹ La exposición a las PFAS [aumenta](#) los riesgos de efectos adversos para la salud, como los efectos sobre la glándula tiroidea, el hígado, el metabolismo lipídico y el sistema inmunitario. Los estudios sobre los costes socioeconómicos derivados de los efectos en la salud humana y el medio ambiente resultantes del uso de PFAS indican que los costes son sustanciales. Los costes anuales relacionados con la salud se estiman entre 52 y 84 000 millones EUR para todos los países del EEE. Véase [Goldenman, Fernandes, Holland, Tugran, Nordin, Schoumacher y McNeill: *The costs of inaction – a socioeconomic analysis of environmental and health impacts linked to exposure to PFAS*](#) [«El coste de la inacción – análisis socioeconómico de los efectos ambientales y sobre la salud relacionados con la exposición a PFAS», documento en inglés], 2019.

⁷⁰ Véase también la evaluación de la Directiva marco sobre la estrategia marina de 6.3.2025 en https://environment.ec.europa.eu/news/commission-evaluates-sea-protection-and-bathing-water-quality-laws-2025-03-06_en?prefLang=es.

Ejemplos de buenas prácticas

- Los terceros planes hidrológicos de cuenca de Luxemburgo se centran en reducir las presiones derivadas de las alteraciones morfológicas mediante medidas de mitigación y compensación, a fin de regular mejor y garantizar regímenes de caudal ecológico adecuados. Por ejemplo, la renaturalización del río Pétrusse, cofinanciada por el BEI, ayudará a reducir los riesgos de inundación, aumentará la biodiversidad y contribuirá a la adaptación al cambio climático.
- El Plan Estratégico de Chequia para la política agrícola común presta atención a la mejora de la calidad del agua. Esto consiste en incentivar a los agricultores para que apliquen amplias franjas de protección para los plaguicidas en torno a los cursos de agua y aumentar la agricultura ecológica del 16 % (por encima de la media de la UE de aproximadamente el 10 % en 2021) al 21,3 % de las tierras agrícolas en 2030 (el objetivo del Pacto Verde Europeo es del 25 %).

B. Aire y ruido

Contexto: objetivos y tendencias a largo plazo, indicadores clave y legislación fundamental en este ámbito

La contaminación atmosférica y acústica tiene graves repercusiones en la salud humana y el medio ambiente. Son las principales fuentes de contaminación medioambiental que contribuyen a al menos el 10 % de las muertes prematuras anuales en la UE, principalmente al plantear importantes riesgos para la salud, en particular las enfermedades respiratorias y cardiovasculares⁷¹. La contaminación atmosférica también afecta al ejercicio físico, uno de los principales factores determinantes de la salud. Por un lado, la contaminación atmosférica desincentiva el ejercicio físico al aire libre⁷². Por otro, el ejercicio físico al aire libre a pesar de la contaminación atmosférica puede tener efectos nocivos⁷³.

La legislación vigente sobre aire limpio establece dos tipos principales de obligaciones relativas a los contaminantes atmosféricos para reducir la contaminación atmosférica.

⁷¹ [Premature deaths caused by environmental pollution | European zero pollution dashboards](#) [«Muertes prematuras causadas por la contaminación medioambiental | Cuadro europeo de indicadores de contaminación cero», documento en inglés].

⁷² Tainio *et al.*: [Air pollution, physical activity and health: A mapping review of the evidence](#) [«Contaminación atmosférica, actividad física y salud: análisis cartográfico de las pruebas», documento en inglés], Environment International, 2021.

⁷³ Münzel *et al.*: [Running in polluted air is a two-edged sword — physical exercise in low air pollution areas is cardioprotective but detrimental for the heart in high air pollution areas](#) [«Correr con aire contaminado es una espada de doble filo: el ejercicio físico en zonas con baja contaminación atmosférica es cardioprotector, pero perjudicial para el corazón en zonas con alta contaminación atmosférica», documento en inglés], European Heart Journal, 2021.

- En primer lugar, existen normas relacionadas con la salud para las concentraciones de contaminantes atmosféricos en el aire ambiente⁷⁴. Se aplican a las partículas en suspensión (PM_{2,5} y PM₁₀), al dióxido de nitrógeno (NO₂), al dióxido de azufre (SO₂), al benceno, al monóxido de carbono (CO), al plomo (Pb), al arsénico (As), al cadmio (Cd), al níquel (Ni), al benzo(a)pireno y al ozono.
- En segundo lugar, existen compromisos nacionales de reducción de emisiones de cinco contaminantes atmosféricos, a saber, dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoníaco (NH₃) y partículas finas (PM_{2,5})⁷⁵.

En particular, la población urbana sigue estando expuesta a niveles de contaminantes atmosféricos perjudiciales para la salud⁷⁶. La contaminación atmosférica también afecta negativamente a los ecosistemas, principalmente a través de la acidificación, la eutrofización y la oxidación del ozono troposférico, lo que provoca la pérdida de biodiversidad y la reducción del rendimiento agrícola. En general, los ciudadanos de la UE siguen expuestos a concentraciones de contaminantes atmosféricos muy superiores a los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La Agencia Europea de Medio Ambiente calcula que, en 2022, alrededor de 239 000 muertes anuales en la UE-27 se atribuyeron a la exposición a PM_{2,5} por encima de los niveles indicativos de calidad del aire de la OMS⁷⁷.

La aplicación de la política de aire limpio de la UE ha logrado mejoras significativas de la calidad del aire: entre 2005 y 2022, el número de muertes en la UE atribuibles a las PM_{2,5} disminuyó un 45 %, acercándose así a la consecución del objetivo de reducción del 55 % fijado en el Plan de Acción de la UE «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» para 2030⁷⁸. No obstante, en muchos Estados miembros, los casos de superación de los valores límite para los contaminantes atmosféricos en virtud de la Directiva de calidad del aire ambiente o el incumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones establecidos en la Directiva TNE persisten y son objeto de un estrecho seguimiento por parte de la Comisión.

El ruido ambiental es la segunda causa importante de efectos adversos para la salud ambiental tras la contaminación atmosférica, y provoca anualmente nuevos casos de cardiopatías [27 000 nuevos casos de cardiopatías](#) [y que 4,5 millones de personas padezcan alteraciones del sueño](#)

⁷⁴ [Directiva \(UE\) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa \(versión refundida\) \(DO L, 2024/2881 de 20.11.2024\).](#)

⁷⁵ [Directiva \(UE\) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE \(DO L 344 de 17.12.2016, p. 1\).](#)

⁷⁶ AEMA: [Europe's air quality status 2024](#), [«Estado de la calidad del aire en Europa 2024», documento en inglés].

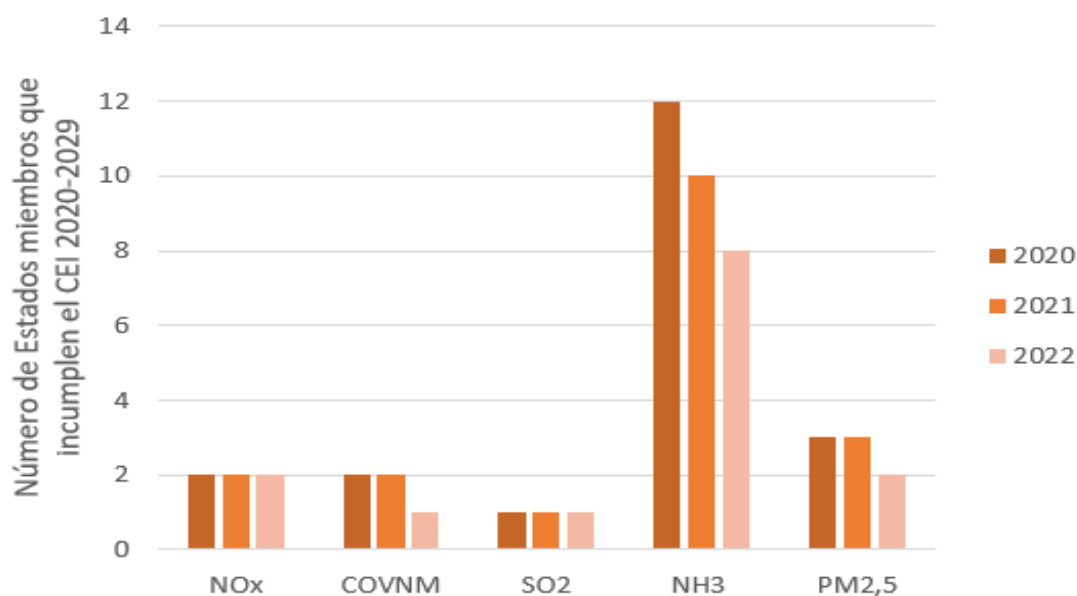
⁷⁷ [WHO global air quality guidelines: particulate matter \(PM2.5 and PM10\), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide](#) [«Directrices mundiales de la OMS sobre la calidad del aire: partículas finas (PM_{2,5} y PM₁₀), ozono, dióxido de nitrógeno, dióxido de azufre y monóxido de carbono», documento en inglés].

⁷⁸ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: contaminación cero para el aire, el agua y el suelo», 12.5.2021, documento COM\(2021\) 400 final.](#)

al año en la EU-27.⁷⁹ Los Estados miembros tendrían que redoblar sus esfuerzos para alcanzar el objetivo de 2030 en materia de ruido⁸⁰. La Directiva sobre el ruido ambiental⁸¹ tiene por objeto proteger la salud humana exigiendo a los Estados miembros que evalúen los niveles de ruido y adopten planes de acción para prevenir y reducir el ruido ambiental cuando sea necesario y, en particular, cuando los niveles de exposición puedan provocar efectos nocivos para la salud humana.

Cifras clave a escala de la UE

Gráfico 7: Estados miembros que incumplían los respectivos compromisos de reducción de emisiones de la Directiva TNE 2020-2029 en el período 2020-2022



Principales conclusiones

- A pesar de las mejoras, la contaminación atmosférica sigue siendo un grave problema de salud en la UE. Cuando se han superado de forma persistente los valores límite de calidad del aire, la Comisión ha incoado sistemáticamente procedimientos de infracción para contaminantes clave, como las partículas finas y el NO₂⁸². En muchos casos, el Tribunal

⁷⁹ AEMA: [Health risks caused by environmental noise in Europe](#) («Riesgos para la salud causados por el ruido ambiental en Europa», documento en inglés), 2020.

⁸⁰ https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_en?prefLang=es&etrans=es.

⁸¹ [Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental \(DO L 189 de 18.7.2002, p. 12\)](#).

⁸² Procedimientos de infracción abiertos por casos de superación de PM₁₀ para BG, CZ, HR, FR, EL, HU, IT, PL, RO, SK, SI, ES, SE; procedimientos de infracción abiertos por casos de superación de PM_{2,5} para IT y HR; procedimientos de infracción abiertos por casos de superación de NO₂ para BE, DE, FR, EL, ES, IT, PL, PT, y RO.

de Justicia ya ha dictado sentencias en las que se exige a los Estados miembros que adopten medidas correctoras⁸³.

- Los Estados miembros deben cumplir los requisitos de control de la calidad del aire de manera sistemática y coherente a fin de orientar mejor las políticas sobre aire limpio y biodiversidad a escala nacional y de la UE.
- A lo largo de los años, los Estados miembros han reducido las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos, aunque a ritmos diferentes en función del tipo de contaminantes y del sector. En particular, los compromisos de reducción de emisiones para el NH₃, derivadas principalmente de la agricultura, requieren esfuerzos adicionales, ya que ocho Estados miembros no cumplieron su compromiso en 2022⁸⁴. Lograr el cumplimiento requiere medidas como la introducción de técnicas agrarias con bajas emisiones, también para la gestión del ganado, el estiércol y los fertilizantes. Cuatro Estados miembros no cumplían uno o varios compromisos de reducción de emisiones relacionados con NO_x⁸⁵, PM_{2,5}⁸⁶, COVNM⁸⁷ y SO₂⁸⁸ en 2022.
- Se ha producido una mejora en la adopción de mapas y planes de acción en el marco de la Directiva sobre el ruido ambiental, pero todavía se carece de ellos en varios Estados miembros que son objeto de procedimientos de infracción⁸⁹, algunos de los cuales han sido remitidos al TJUE.

Ejemplos de buenas prácticas

- Irlanda ha utilizado la herramienta TAIEX-EIR para organizar un taller plurinacional sobre medidas para reducir la contaminación atmosférica procedente del transporte y la energía residencial, que permitió el intercambio de buenas prácticas, incluso en materia de comunicación⁹⁰.
- Rumanía llevó a cabo un taller TAIEX-EIR sobre buenas prácticas en materia de medidas de atenuación del ruido y mapas de ruido para aprender de otros Estados miembros y proporcionar ejemplos de buenas prácticas en relación con la aplicación de medidas de atenuación del ruido y de mapas de ruido del tráfico rodado, tráfico ferroviario, tráfico aeroportuario y zonas industriales⁹¹.

⁸³ Sentencias del TJUE sobre los casos de superación de partículas finas para BG, PL, RO, IT, HU, FR, SK, EL; sentencias del TJUE sobre los casos de superación de NO₂ para FR, DE, IT, ES, EL y PT.

⁸⁴ Estados miembros que incumplían los compromisos de reducción de emisiones de la Directiva TNE para el NH₃ según la revisión del inventario de 2024: AT, BG, HU, IE, LT, LV, PT, SE.

⁸⁵ Para NO_x: LT, RO.

⁸⁶ Para PM_{2,5}: HU, RO.

⁸⁷ Para COVNM: LT.

⁸⁸ Para SO₂: CY.

⁸⁹ Hay procedimientos de infracción actualmente abiertos por aplicación incorrecta de la Directiva sobre el ruido ambiental para BG, DE, EL, ES, FR, HU, PL, PT, RO, SI y SK.

⁹⁰ <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/85767?hasBackBtn=false>.

⁹¹ <https://webgate.ec.europa.eu/TMSWebRestrict/resources/js/app/#/library/detail/81665?hasBackBtn=false>.

C. Emisiones industriales y sustancias químicas

Contexto: objetivos y tendencias a largo plazo, indicadores clave y legislación fundamental en este ámbito

Pueden señalarse cuatro componentes clave de la política y la legislación de la UE en materia de emisiones industriales y sustancias químicas.

En primer lugar, la Directiva de Emisiones Industriales (DEI)⁹² es el principal instrumento de la UE para reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo procedentes de grandes instalaciones industriales y explotaciones ganaderas intensivas (porcinas y avícolas). En virtud de la DEI, las autoridades nacionales responsables de la concesión de permisos conceden permisos a las instalaciones y explotaciones en cuestión, sobre la base de las mejores técnicas disponibles (MTD) que son las más eficaces desde el punto de vista medioambiental, así como económica y técnicamente viables para la prevención y el control de las emisiones.

La DEI se revisó en 2024, y se fijaron mayores ambiciones para alcanzar el objetivo de contaminación cero de la UE. La nueva DEI tiene por objeto i) proteger el aire, el agua y el suelo, evitando los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente; ii) prevenir la generación de residuos y promover la economía circular; iii) mejorar la eficiencia energética y de los recursos; y iv) contribuir a la descarbonización. También establece disposiciones reforzadas en materia de sanciones.

En segundo lugar, la Directiva Seveso relativa a la prevención de accidentes industriales graves (Directiva 2012/18/UE o Directiva Seveso III)⁹³ tiene por objeto i) controlar los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, especialmente sustancias químicas; ii) limitar sus consecuencias para la salud humana y el medio ambiente; iii) mejorar la prevención, preparación y respuesta a los accidentes graves.

En tercer lugar, el Reglamento sobre el mercurio⁹⁴ establece medidas y condiciones relativas al uso, almacenamiento y comercio de mercurio, compuestos de mercurio y mezclas de mercurio, a la fabricación, utilización y comercio de productos con mercurio añadido y a la gestión de los residuos de mercurio. La revisión de 2024 del Reglamento establece normas para abordar los últimos usos intencionados del mercurio en la UE⁹⁵.

⁹² [Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales \(prevención y control integrados de la contaminación\) \(versión refundida\) \(DO L 334 de 17.12.2010, p. 17\).](#)

⁹³ [Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE \(DO L 197 de 24.7.2012, p. 1\).](#)

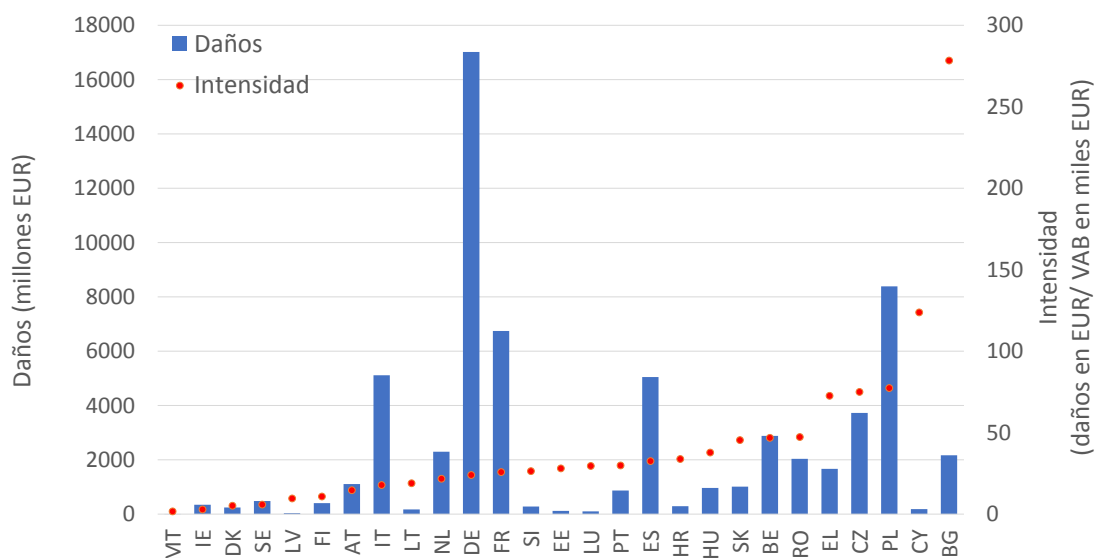
⁹⁴ [Reglamento \(UE\) 2024/1849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 2017/852 sobre el mercurio, en lo que respecta a la amalgama dental y otros productos con mercurio añadido sujetos a restricciones de exportación, importación y fabricación \(DO L, 2024/1849, 10.7.2024\).](#)

⁹⁵ Eliminando progresivamente el uso de amalgamas dentales a más tardar el 1 de enero de 2025 y prohibiendo la fabricación y exportación de lámparas adicionales que contengan mercurio a partir del 1 de enero de 2026 o del 1 de enero de 2028 (dependiendo de la categoría de lámpara).

En cuarto lugar, en el ámbito de las sustancias químicas, los Reglamentos REACH⁹⁶ y CLP⁹⁷ crean un marco global para una buena gestión de las sustancias químicas mediante prohibiciones, medidas restrictivas y obligaciones relacionadas con los productos⁹⁸.

Cifras clave a escala de la UE

Gráfico 8: Daños e intensidad de la contaminación atmosférica industrial (2021)



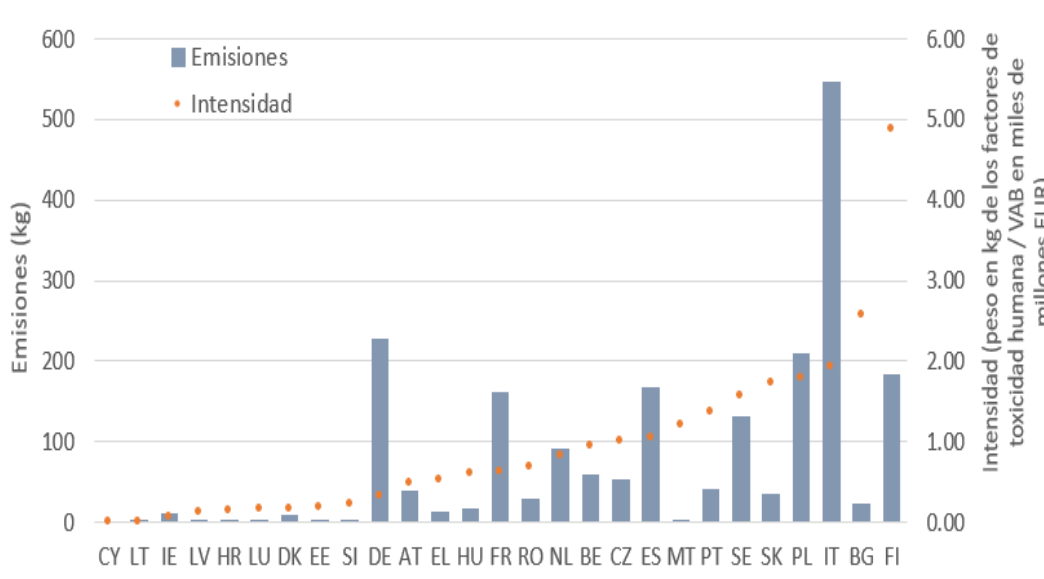
Fuente: AEMA: [EU large industry air pollution damage costs intensity](#) («Intensidad de los costes de los daños causados por la contaminación atmosférica de las grandes industrias de la UE», documento en inglés), 2024

⁹⁶ [Reglamento \(CE\) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos \(REACH\), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento \(CEE\) n.º 793/93 del Consejo y el Reglamento \(CE\) n.º 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión \(DO L 396 de 30.12.2006, p. 1\).](#)

⁹⁷ [Reglamento \(CE\) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento \(CE\) n.º 1907/2006 \(DO L 353 de 31.12.2008, p. 1\).](#)

⁹⁸ Como las obligaciones relativas a los requisitos de información (ensayos que deben realizarse con sustancias), la autoclasificación de peligros, las medidas recomendadas de gestión del riesgo y las condiciones de funcionamiento de las sustancias y mezclas.

Gráfico 9: Emisiones industriales e intensidad de metales pesados en el agua (2022)



Fuente: AEMA: [EU large industry water pollution intensity](#) [«Intensidad de la contaminación acuática de las grandes industrias de la UE», documento en inglés], 2024

Principales conclusiones

- Según el Portal Europeo de Emisiones Industriales⁹⁹, entre 2012 y 2021, las emisiones atmosféricas industriales causaron unos daños estimados de entre 2,7 y 4,3 billones EUR, con una media de entre 268 y 428 000 millones EUR al año¹⁰⁰. Durante el mismo período, los daños causados por la contaminación atmosférica procedente de la industria disminuyeron casi un 35 %, aunque repuntaron tras una caída en 2020. La mayor parte de la disminución en la última década se produjo en el sector de la energía, impulsada por la aplicación exitosa de las mejores técnicas disponibles (MTD) y el cambio a combustibles menos contaminantes y menos intensivos en carbono.
- Un pequeño número de instalaciones sigue siendo responsable del 50 % de los daños causados por los principales contaminantes atmosféricos. Casi la mitad de las cincuenta instalaciones más contaminantes en 2021 fueron centrales térmicas de lignito o hulla, la mayoría de ellas situadas en Alemania y Polonia.

⁹⁹ [Portal Europeo de Emisiones Industriales](#).

¹⁰⁰ Agencia Europea de Medio Ambiente: [The costs to health and the environment from industrial air pollution in Europe – 2024 update](#) («Los costes para la salud y el medio ambiente derivados de la contaminación atmosférica industrial en Europa – actualización de 2024», documento en inglés).

- En general, las emisiones industriales de todos los principales contaminantes al agua en la UE han disminuido con el tiempo. Por término medio, en la UE, parecen estar disociadas de la actividad industrial, que ha aumentado durante el mismo período.
- La Directiva Seveso, que abarca unas 12 000 instalaciones industriales, ha contribuido a reducir la frecuencia de los accidentes graves y se considera en general como una referencia para la política en materia de accidentes industriales y un modelo de legislación en muchos países de todo el mundo.
- Para garantizar todos los beneficios de esta legislación, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra varios Estados miembros por no transponer correctamente la Directiva de Emisiones Industriales¹⁰¹ y la Directiva Seveso III¹⁰².
- Los datos muestran niveles relativamente elevados de incumplimiento de las obligaciones de los Reglamentos REACH y CLP¹⁰³. Los resultados preliminares apuntan a la falta de una actualización adecuada de las fichas de datos de seguridad, distribuidas en las cadenas de suministro, para garantizar una información adecuada de los operadores y una gestión correcta de las sustancias químicas. Además, las conclusiones muestran que las decisiones de autorización que establecen excepciones a las prohibiciones de sustancias a menudo no se respetaron plenamente, en lo que respecta a las condiciones de funcionamiento y las medidas de gestión de riesgos. Por último, muchos casos de incumplimiento se refieren a sustancias y mezclas vendidas por internet.

Ejemplos de buenas prácticas

- Existen varias prácticas exitosas relacionadas con el uso de herramientas digitales para reducir la carga administrativa en el marco de la DEI. Bélgica (Flandes) ha desarrollado la concesión de permisos electrónicos para las instalaciones contempladas en la DEI. Finlandia desarrolló una herramienta digital que aborda los requisitos sobre la gestión de las sustancias químicas en las instalaciones contempladas en la DEI. Los Países Bajos desarrollaron varias herramientas electrónicas para la simplificación de la notificación de la contaminación y la concesión de permisos a las explotaciones ganaderas (por ejemplo, Permit Check, una herramienta que muestra para qué actividades hay que solicitar un permiso).
- También existen ejemplos de regulación progresiva (o preparación de medidas reglamentarias) de contaminantes emergentes. A partir de 2024, las sustancias perfluoroalquílicas y polifluoroalquílicas (PFAS) en las emisiones al agua procedentes de la industria son objeto de seguimiento y notificación en Chequia. La obligación se refiere a la cantidad total vertida para veinte PFAS. En 2023, Francia puso en marcha un plan de acción contra la contaminación por PFAS. Este incluye una campaña de medición de las emisiones de veinte PFAS al agua procedentes de treinta y un sectores industriales y de las emisiones de cuarenta y nueve PFAS a la atmósfera procedentes de la incineración de residuos.

¹⁰¹ Entre ellos, hay procedimientos que siguen abiertos en relación con AT, CZ, DE, HR, IE, PL y PT.

¹⁰² AT, BG, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, LT, PL, PT, SK.

¹⁰³ [Foro de intercambio de información relativa al cumplimiento de la normativa de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas.](#)

3. Naturaleza y biodiversidad

Contexto: objetivos y tendencias a largo plazo, indicadores clave y legislación fundamental en este ámbito

La biodiversidad y unos ecosistemas sanos sustentan nuestro bienestar, nuestra economía y nuestra capacidad para mitigar el cambio climático y adaptarnos a él. El Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, acordado en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), tiene por objeto orientar la acción mundial para proteger y restaurar la biodiversidad y garantizar sus beneficios para las personas. A finales de 2024, cada Parte en el CDB, incluida la UE y todos los Estados miembros, tenía que adoptar una estrategia o plan de acción nacional sobre biodiversidad y presentar objetivos nacionales para aplicar el Marco Mundial de Biodiversidad.

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030¹⁰⁴ es el principal instrumento político para que la UE cumpla sus obligaciones en virtud de dicho Marco. Establece objetivos a escala de la UE para proteger y restaurar los ecosistemas y garantizar su uso sostenible, así como medidas facilitadoras para garantizar la aplicación de la biodiversidad mundial y apoyarla.

La estrategia estima que las necesidades de financiación de la biodiversidad para su aplicación ascienden a 20 000 millones EUR anuales, que deben movilizarse de fuentes públicas y privadas a escala nacional y de la UE. La UE pretende asignar a objetivos de biodiversidad al menos el 7,5 % del gasto anual con cargo al presupuesto de la UE en 2024, que aumentará hasta el 10 % en 2026 y 2027.

La Estrategia también insta a los Estados miembros a integrar mejor las consideraciones relativas a la biodiversidad en la toma de decisiones públicas y empresariales a todos los niveles y a desarrollar la contabilidad del capital natural. El Reglamento (UE) 2024/3024¹⁰⁵ introduce nuevos módulos de contabilidad de los ecosistemas que aportarán mejores datos sobre el alcance, el estado y los servicios de los ecosistemas a partir de 2026. La Plataforma Empresas y Biodiversidad de la UE ayuda a las empresas y a las instituciones financieras a integrar la naturaleza y la biodiversidad en su toma de decisiones.

La Estrategia sobre Biodiversidad se complementa con la Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030¹⁰⁶ y la Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030¹⁰⁷, que esbozaron un marco y medidas concretas para proteger y restaurar los suelos y los bosques, así como garantizar que se utilizan de manera sostenible y reforzar su papel en la

¹⁰⁴ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 – Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas», documento COM/2020/380 final de 20.5.2020.](#)

¹⁰⁵ [Reglamento \(UE\) 2024/3024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se modifica el Reglamento \(UE\) n.º 691/2011 en lo referente a la introducción de nuevos módulos en las cuentas económicas medioambientales \(DO L, 2024/3024, 6.12.2024\).](#)

¹⁰⁶ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 – Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima», documento COM/2021/699 final.](#)

¹⁰⁷ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030», documento COM/2021/572 final.](#)

lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Ambas preveían también legislación para mejorar la vigilancia de los bosques y del suelo. La Ley de vigilancia del suelo está ahora sujeta a negociaciones interinstitucionales finales.

Las Directivas sobre aves y hábitats¹⁰⁸ y el Reglamento de la UE relativo a la restauración de la naturaleza¹⁰⁹ son los instrumentos jurídicos clave para mantener y restaurar la biodiversidad en el territorio europeo de los Estados miembros.

Las Directivas sobre aves y hábitats han dado lugar a un aumento significativo de las zonas protegidas en tierra y mar. La red Natura 2000, con su proceso de selección de espacios basado en información científica, su enfoque biogeográfico más allá de las fronteras nacionales y su visión como red transnacional coherente de espacios, es más eficaz que los enfoques puramente nacionales. También permite a la UE estar en vías de alcanzar los objetivos del Marco Mundial de Biodiversidad relativos a proteger legalmente el 30 % de la tierra y el mar. Las Directivas establecen el objetivo de un estado de conservación favorable, dejando al mismo tiempo a los Estados miembros una flexibilidad significativa para elegir entre una serie de posibles medidas, mecanismos y procedimientos para alcanzar ese objetivo y abordar retos emergentes como el cambio climático.

En consonancia con la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad, el Reglamento de la UE relativo a la restauración de la naturaleza, adoptado en 2024, tiene por objeto poner en marcha medidas de restauración eficaces en el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la UE de aquí a 2030. Los Estados miembros tienen hasta septiembre de 2026 para presentar proyectos de planes nacionales de recuperación, cuantificando las zonas que deben restaurarse y detallando las medidas que deben adoptarse para cumplir los objetivos y las obligaciones establecidas en el Reglamento de la UE relativo a la restauración de la naturaleza, incluidas las necesidades de financiación estimadas y los medios de financiación previstos. La Comisión anima a los Estados miembros a avanzar en el trabajo preparatorio sobre la base de los mejores conocimientos disponibles, en un proceso inclusivo en el que participen todas las partes interesadas pertinentes y, cuando proceda, fomentando sinergias con otros Estados miembros y con las estructuras de cooperación regional existentes.

Por último, el Reglamento sobre especies exóticas invasoras (EEI)¹¹⁰ enumera, en la actualidad, ochenta y ocho EEI que causan daños importantes a la biodiversidad y a la economía. En virtud del Reglamento, los Estados miembros deben adoptar medidas para evitar la introducción de EEI, garantizar su detección precoz y erradicación rápida y gestionar las especies que ya están muy extendidas en su territorio. De conformidad con el artículo 24, apartado 1, del Reglamento sobre especies exóticas invasoras, los Estados miembros deben informar a la Comisión sobre la aplicación del Reglamento a más tardar el 1 de junio de 2025.

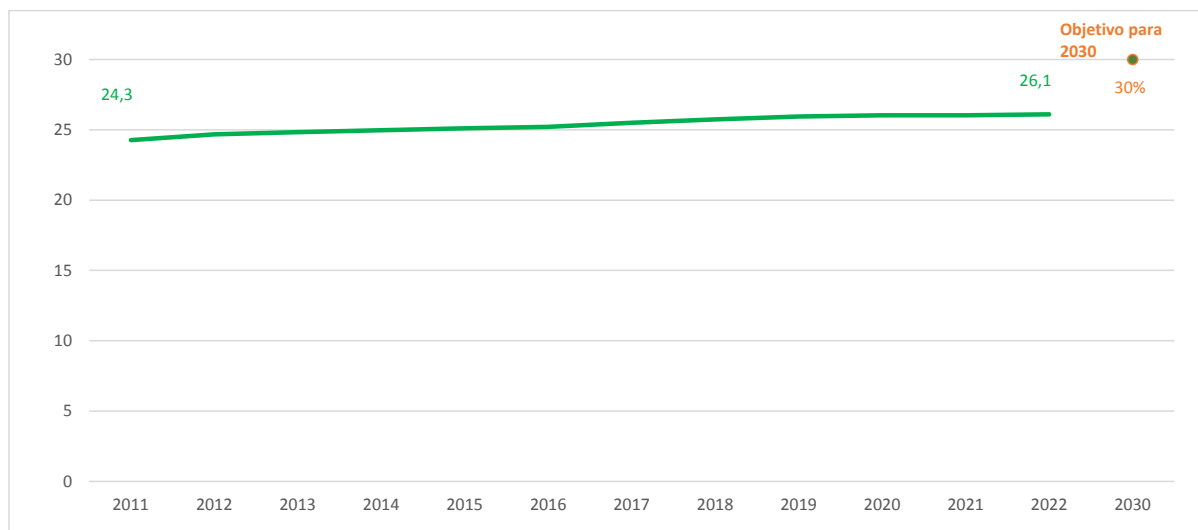
¹⁰⁸ [Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres \(versión codificada\) \(DO L 20 de 26.1.2010, p. 7\), Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres \(DO L 206 de 22.7.1992, p. 7\).](#)

¹⁰⁹ [Reglamento \(UE\) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 2022/869 \(DO L, 2024/1991, 29.7.2024\).](#)

¹¹⁰ [Reglamento \(UE\) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras \(DO L 317 de 4.11.2014, p. 35\).](#)

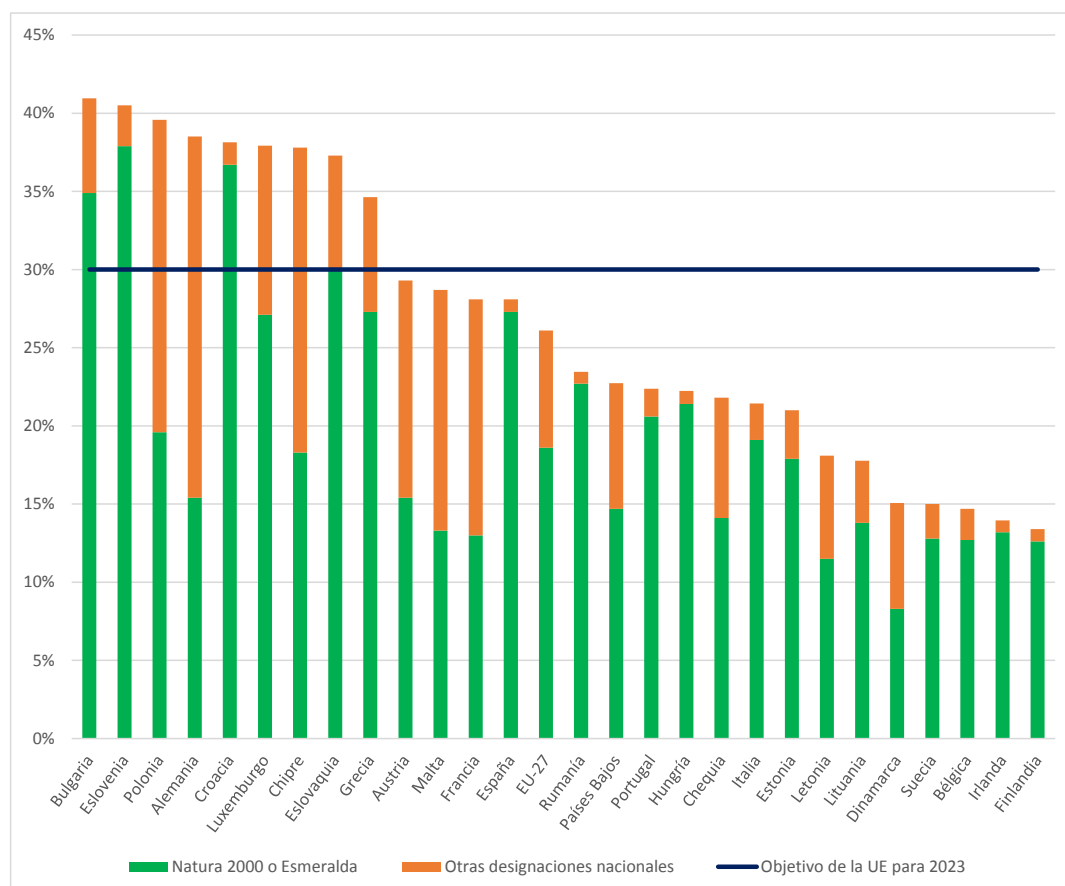
Cifras clave a escala de la UE

Gráfico 10: Cobertura de las zonas terrestres protegidas en la EU-27



Fuente: [Terrestrial protected areas in Europe](#) [«Zonas terrestres protegidas en Europa», documento en inglés] | [Página de inicio de la Agencia Europea de Medio Ambiente](#)

Gráfico 11: Cobertura de las zonas terrestres protegidas por país y en la EU-27 a finales de 2022



Fuente: [Terrestrial protected areas in Europe](#) [«Zonas terrestres protegidas en Europa», documento en inglés] | [Página de inicio de la Agencia Europea de Medio Ambiente](#)

Principales conclusiones

- Las Directivas sobre aves y hábitats han introducido mejoras significativas en la protección jurídica de muchas especies que fueron objeto de persecución intencionada o de niveles de caza insostenibles. Muchas especies de mamíferos y aves anteriormente amenazadas (entre ellas los grandes carnívoros, las focas, las nutrias y los castores, las cigüeñas, las grullas, las garzas y la mayoría de las aves de presa) se han recuperado significativamente gracias a su protección jurídica por parte de las Directivas. En algunos casos, esto puede haber dado lugar a problemas de coexistencia que se están abordando.
- En general, sin embargo, la pérdida de biodiversidad sigue prevaleciendo sobre las recuperaciones. Son necesarias nuevas medidas para evitar la degradación de la naturaleza debido a los cambios en el uso del suelo y la intensificación de la agricultura. Existe una necesidad urgente de aumentar la protección de aquellos hábitats que se encuentra en peor estado de conservación, a saber, pastizales, dunas, turberas y humedales, así como hábitats acuáticos.
- En particular, todos los Estados miembros, a todos los niveles, deben centrarse en la consecución de los siguientes objetivos: a) seguir mejorando la gestión de los espacios Natura 2000 y de las zonas protegidas a nivel nacional; b) ampliar la cobertura de las zonas protegidas (incluidos los espacios Natura 2000) para lograr una red natural transeuropea más sólida y coherente; c) intensificar las inversiones en restauración de la naturaleza y elaborar planes nacionales de recuperación; y d) reforzar la capacidad de las autoridades de inspección y hacer cumplir la normativa sobre especies exóticas invasoras.
- En cuanto a la aplicación del Marco Mundial de Biodiversidad y las estrategias o planes de acción nacionales sobre biodiversidad, hasta la fecha, solo once Estados miembros han adoptado dichas estrategias o planes de acción (Dinamarca, Irlanda, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria y Eslovenia). Varios (Chequia, Croacia, Finlandia y Suecia) solo han presentado objetivos nacionales, algunos de ellos en forma de proyecto. La Comisión insta a todos los Estados miembros que aún no lo hayan hecho a que adopten estrategias o planes de acción nacionales sobre biodiversidad y presenten objetivos nacionales lo antes posible, de conformidad con la Decisión 15/6 del CDB sobre «Mecanismos para la planificación, el seguimiento, la presentación de informes y la revisión», y a que participen en su aplicación urgente.
- En cuanto a la financiación de la biodiversidad, las estimaciones programadas por los Estados miembros en el marco de los instrumentos de financiación de la UE indican que esta está cerca de alcanzar el objetivo de gasto en biodiversidad del 7,5 % para 2024. Sin embargo, existen variaciones significativas en la utilización de la financiación de la biodiversidad entre los países de la UE y los instrumentos de financiación de esta. Además, las estimaciones indican que, para 2026 y 2027, la UE se situará significativamente por debajo del objetivo de financiación de la biodiversidad. Se anima encarecidamente a los Estados miembros a que exploren nuevas oportunidades para movilizar la financiación de la UE destinada a la biodiversidad y a que garanticen la plena utilización de la financiación programada, y que eviten la reasignación tardía a otros objetivos.

Ejemplos de buenas prácticas

- En el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE, Irlanda asignó 108 millones EUR para apoyar la biodiversidad y los ecosistemas restaurando humedales y cambiando el uso de la tierra de la extracción de turba a la captura de carbono¹¹¹.
- El programa piloto *Blooming Meadows* (2023-2026) en el marco del proyecto integrado LIFE «LatViaNature» apoya a los propietarios de tierras en la gestión de los pastizales perennes para mejorar la biodiversidad y ayudar a que sean considerados hábitats protegidos por la UE de importancia comunitaria. Centrada en pastizales con valor biológico en los que se están recuperando las características naturales, la iniciativa ofrece consultas, orientación de expertos y ayuda financiera. Lograr el estado de hábitat protegido hace que los propietarios de tierras puedan optar a una ayuda continua a través de la financiación de la PAC. Este programa ejemplifica la conservación voluntaria efectiva en tierras privadas.

4. Acción por el clima

Contexto: objetivos y tendencias a largo plazo, indicadores clave y legislación fundamental en este ámbito

El ritmo del calentamiento global antropogénico sigue acelerándose y está afectando a todas las regiones del mundo, entre ellas Europa, que se está calentando dos veces más rápido que la media mundial¹¹². A fin de limitar el calentamiento al objetivo de temperatura del Acuerdo de París de 1,5 °C, garantizar un futuro habitable para todos y evitar los peores efectos del cambio climático, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero deben disminuir un 43 % por debajo de los niveles de 2019 de aquí a 2030 y un 84 % de aquí a 2050¹¹³. El cambio climático hace que los fenómenos extremos, como las olas de calor mortales, las precipitaciones extremas, los huracanes, los incendios forestales y las sequías sean más frecuentes e intensos¹¹⁴. Tras las entre 60 000 a 70 000 muertes relacionadas con el calor en Europa en 2022¹¹⁵ ¹¹⁶, las olas de calor en 2023 causaron la muerte de casi 50 000 europeos¹¹⁷. Además, la política climática está estrechamente relacionada con el uso sostenible de los recursos, la reducción de la contaminación y la conservación de la biodiversidad. Los tres son factores importantes de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. Por ejemplo, el cambio climático es una de las principales causas de la

¹¹¹ Medida de inversión 1.6, «Rehabilitación mejorada de 33 000 hectáreas de turberas» (2021-2026).

¹¹² [Copernicus. European State of the Climate: Summary 2023, 2024](#) [«Copernicus, Estado del Clima Europeo: resumen de 2023», documento en inglés], 2024.

¹¹³ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC): [Climate Change 2023: Synthesis Report - Summary for Policymakers](#) [«Cambio climático 2023: informe resumido. Resumen para los responsables políticos», documento en inglés], GIECC, Ginebra, 2023.

¹¹⁴ [AEMA: European Climate Risk Assessment \(EUCRA\) report](#) [«Informe de la evaluación europea del riesgo climático (EUCRA)», documento en inglés], 2024.

¹¹⁵ [Ballester, J., et al.: Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022](#) [«La mortalidad por calor en Europa durante el verano de 2022», documento en inglés], *Nature Medicine*, n.º 29, 1857-1866, 2023.

¹¹⁶ [Comunicación de la Comisión sobre la gestión de los riesgos climáticos, marzo de 2024](#).

¹¹⁷ Gallo, E., et al.: [Heat-related mortality in Europe during 2023 and the role of adaptation in protecting health](#) [«La mortalidad por calor en Europa durante 2023 y el papel de la adaptación en la protección de la salud», documento en inglés]. *Nature Medicine*, 2024.

pérdida de biodiversidad, mientras que la restauración de la naturaleza es esencial para adaptarse al cambio climático y aumentar la resiliencia de nuestra sociedad.

Para que la UE contribuya a los esfuerzos mundiales, la Legislación Europea sobre el Clima de 2021¹¹⁸ establece el objetivo vinculante de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050 y de reducir sus emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990.

A tal fin, la UE ha establecido un marco global de políticas y medidas nuevas y mejoradas, conocido como el paquete de medidas «Objetivo 55». El paquete pretende acelerar las reducciones de emisiones en los sectores cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) y los cubiertos por el Reglamento de reparto del esfuerzo, y aumentar las absorciones de carbono en el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS). El Parlamento y el Consejo han adoptado ahora todas las propuestas del paquete, excepto la revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía¹¹⁹, de modo que las políticas de la UE ya se ajustan al objetivo para 2030 antes mencionado. La atención se centra actualmente en su aplicación, que permitirá a la UE y a sus Estados miembros reducir de aquí a 2030 las emisiones netas de GEI al menos un 55 % en comparación con los niveles de 1990¹²⁰ y avanzar de manera constante en la adaptación al cambio climático.

En las últimas décadas, la UE ha reducido las emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI), al tiempo que ha fomentado la prosperidad económica. En 2022, las emisiones de GEI habían disminuido un 31 % en comparación con los niveles de 1990. Con ello, la UE continúa su fuerte descenso de las emisiones de GEI, lo que supone un paso importante hacia la consecución de una reducción neta del 55 % de aquí a 2030. Para colmar la brecha restante de aquí a 2030, es esencial que las reducciones de emisiones continúen a un ritmo rápido en los próximos años. En la senda hacia la neutralidad climática de aquí a 2050, la Comisión propuso el 2 de julio de 2025 modificar la Legislación Europea sobre el Clima estableciendo un objetivo climático intermedio para 2040 del 90 %.

En el informe de situación sobre la acción por el clima¹²¹ figura más información sobre la aplicación de la política climática.

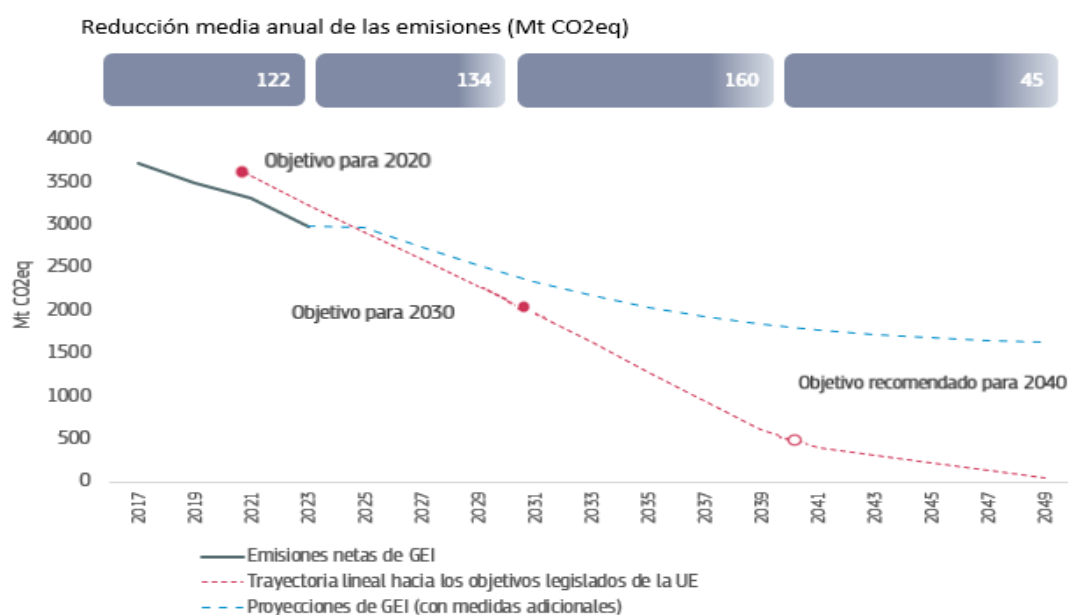
¹¹⁸ [Reglamento \(UE\) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos \(CE\) n.º 401/2009 y \(UE\) 2018/1999 \(«Legislación europea sobre el clima»\)](#) (DO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

¹¹⁹ Esto incluye la Directiva RCDE UE revisada; un nuevo RCDE para los edificios, el transporte por carretera y los combustibles; la reserva de estabilidad del mercado; el Reglamento de reparto del esfuerzo; las normas sobre CO₂ para turismos y furgonetas; el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura; el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono; la creación del Fondo Social para el Clima; la iniciativa «FuelEU Maritime»; el Reglamento sobre la infraestructura para los combustibles alternativos; la iniciativa «ReFuel EU Aviation»; la Directiva de eficiencia energética y la Directiva sobre fuentes de energía renovables. Solo sigue pendiente de acuerdo la propuesta de Directiva revisada sobre fiscalidad de la energía.

¹²⁰ Se estima que la legislación adoptada dará lugar a una reducción interior neta de las emisiones de GEI del 57 % para 2030 con respecto a 1990.

¹²¹ [Informe de situación sobre la acción por el clima.](#)

Gráfico 12: Emisiones netas, proyecciones y objetivos en materia de GEI de la UE



Principales conclusiones

- Varios Estados miembros tienen dificultades para aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios, el transporte por carretera y la pequeña industria (RCDE 2). Doce Estados miembros no han comunicado la transposición¹²² y cinco han comunicado una transposición solo parcial¹²³.
- El Reglamento de reparto del esfuerzo establece el objetivo a escala de la UE de reducir las emisiones de los sectores de reparto del esfuerzo un 40 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 2005. El objetivo global de la UE se desglosa en objetivos nacionales de reducción de las emisiones de GEI para 2030 y en límites anuales de emisiones de GEI para los Estados miembros. En 2022, las emisiones a escala de la UE en los sectores del Reglamento de reparto del esfuerzo se situaron un 3,1 % por debajo del límite de emisiones agregado, mientras que fueron superiores a las asignaciones anuales de emisiones en ocho Estados miembros¹²⁴.
- El objetivo del sector UTCUTS es aumentar las absorciones netas de la UE basadas en la tierra en -42 millones de toneladas equivalentes de CO₂ (Mt CO₂eq) de aquí a 2030¹²⁵. Esto dará lugar a una absorción neta total a escala de la UE de -310 Mt CO₂eq. Sobre la base de los datos correspondientes a dos años dentro del período de cumplimiento 2021-

¹²² Bulgaria, Chequia, Estonia, España, Francia, Croacia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía.

¹²³ Bélgica, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia.

¹²⁴ Irlanda, Croacia, Italia, Chipre, Lituania, Hungría, Malta y Rumanía.

¹²⁵ En comparación con la media anual de absorciones netas durante el período de referencia 2016-2018.

2025 y excluyendo los mecanismos de flexibilidad de los que disponen los Estados miembros al final del período de cumplimiento, ocho Estados miembros mostraron débitos contables, lo que significa que pueden enfrentarse a dificultades para cumplir sus compromisos en 2025; Chequia, Francia y Finlandia registraron los débitos más elevados¹²⁶. En diecinueve Estados miembros, las absorciones contabilizadas son superiores a las emisiones contabilizadas, lo que implica que están en consonancia con el compromiso de «deuda cero»; Alemania, España y Rumanía tienen los créditos netos más elevados de la UE¹²⁷.

5. Gobernanza

Contexto: objetivos y tendencias a largo plazo y legislación fundamental en este ámbito

La gobernanza medioambiental es un concepto amplio relativo a las actividades de los Estados miembros relacionadas con la integración de las consideraciones medioambientales en la toma de decisiones, la participación pública, el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el intercambio de información medioambiental, el tratamiento de las responsabilidades medioambientales y el cumplimiento y la disuasión a escala de los Estados miembros (a través de inspecciones, acciones judiciales y sanciones eficaces). Las actividades de desarrollo de capacidades apoyadas por la UE pueden mejorar la gobernanza medioambiental en los Estados miembros.

La Directiva sobre información medioambiental¹²⁸ es una parte clave de la gobernanza medioambiental. Además, la Directiva INSPIRE¹²⁹ tiene por objeto crear una infraestructura europea de información espacial para compartir información espacial pública sobre medio ambiente entre las autoridades públicas y con las empresas y el público en general. La mayoría de los Estados miembros¹³⁰ aún debe hacer que la información espacial sea más accesible y dar prioridad a los conjuntos de datos medioambientales en la aplicación de la Directiva INSPIRE, especialmente los que se consideran conjuntos de datos espaciales de alto valor. Como parte de la iniciativa GreenData4All¹³¹, la Comisión está llevando a cabo actualmente una evaluación de la Directiva INSPIRE.

¹²⁶ Estados miembros con débitos en orden de magnitud decreciente: Francia, Finlandia, Chequia, Portugal, Eslovenia, Estonia, Bélgica y Chipre.

¹²⁷ Estados miembros con créditos en orden de magnitud creciente: Malta, Luxemburgo, Letonia, Países Bajos, Eslovaquia, Croacia, Grecia, Bulgaria, Polonia, Lituania, Italia, Austria, Irlanda, Hungría, Suecia, Dinamarca, Alemania, España y Rumanía.

¹²⁸ [Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo \(DO L 41 de 14.2.2003, p. 26\).](#)

¹²⁹ [Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea \(INSPIRE\) \(DO L 108 de 25.4.2007, p. 1\).](#)

¹³⁰ Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.

¹³¹ <https://wikis.ec.europa.eu/display/InspireMIG/Action+3.1+GreenData4all+initiative>.

A la luz de la Brújula para la Competitividad¹³² y del Pacto por una Industria Limpia¹³³, las instituciones de la UE, nacionales y locales deben hacer un gran esfuerzo para elaborar normas más sencillas y acelerar los procedimientos administrativos, manteniendo al mismo tiempo las salvaguardias medioambientales y protegiendo la salud humana. Se anima a las instituciones nacionales y locales a aprovechar al máximo las posibilidades de simplificación disponibles en la legislación medioambiental de la UE, en particular combinando evaluaciones medioambientales y aprovechando todo el potencial de la digitalización en la concesión de permisos.

La Directiva relativa a la evaluación de impacto ambiental y la Directiva sobre evaluación estratégica medioambiental¹³⁴ están concebidas para detectar los posibles efectos medioambientales significativos de los nuevos proyectos y planes o programas, respectivamente, antes de que se tome una decisión. Una ventaja clave de estas evaluaciones es que aumentan la transparencia y la aceptación social, al tiempo que facilitan soluciones sostenibles. Las consultas con los entes públicos, de medio ambiente, locales y regionales son elementos clave de los procedimientos de evaluación. Diez Estados miembros¹³⁵ se enfrentan a procedimientos de infracción relativos a la transposición de la Directiva relativa a la evaluación de impacto ambiental. Algunos Estados miembros¹³⁶ no han facilitado información suficiente sobre la velocidad de los procesos de evaluación de impacto ambiental. Y más de la mitad de los Estados miembros¹³⁷ aún deben garantizar que la información pertinente sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica medioambiental se facilite en un formato electrónico adecuado, de manera oportuna y en el nivel administrativo correspondiente.

El acceso a la justicia en materia de medio ambiente sigue siendo una prioridad para la Comisión, sobre todo para facilitar el cumplimiento de la legislación medioambiental reciente¹³⁸. La UE ha realizado esfuerzos significativos para incorporar disposiciones sobre el acceso a la justicia en instrumentos como la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas¹³⁹, la Directiva de calidad del aire ambiente¹⁴⁰ y el Reglamento contra la

¹³² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada «Una Brújula para la Competitividad de la UE». COM(2025) 30 final.

¹³³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización». COM(2025) 85 final.

¹³⁴ [Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente \(texto codificado\) \(DO L 26 de 28.1.2012, p. 1\); y \[Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente \\(DO L 197 de 21.7.2001, p. 30\\).\]\(#\)](#)

¹³⁵ Dinamarca, Irlanda, Francia, Croacia, Hungría, Austria, Polonia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.

¹³⁶ Bélgica, Chequia, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Países Bajos, Austria y Portugal.

¹³⁷ Bélgica, Chequia, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Italia, Chipre, Letonia, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia.

¹³⁸ [Comisión, Comunicación titulada «El Pacto Verde Europeo», 11.12.2019, documento COM\(2019\) 640 final.](#)

¹³⁹ [Directiva \(UE\) 2024/3019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas \(versión refundida\) \(DO L, 2024/3019, 12.12.2024\).](#)

deforestación¹⁴¹. Además, las disposiciones sobre el acceso a la justicia de la DEI se han reforzado en la DEI revisada¹⁴². Los procedimientos de infracción contra los Estados miembros también han tenido por objeto garantizar la aplicación uniforme de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE en materia de acceso a la justicia¹⁴³. Sin embargo, los avances han sido limitados entre los Estados miembros en la mejora del acceso a la justicia, en particular en lo que respecta a los planes y programas relacionados con el agua, el aire, el ruido y la naturaleza. Los obstáculos detectados en la EIR de 2022, como la duración de los procedimientos o los costes excesivos, siguen existiendo en diecinueve Estados miembros¹⁴⁴.

El marco jurídico pertinente de la UE se ha mejorado significativamente mediante la adopción de nuevas disposiciones detalladas sobre inspecciones y sanciones en varias leyes de la Unión nuevas o revisadas, como la DEI revisada y el Reglamento relativo a los traslados de residuos. Es fundamental que los Estados miembros proporcionen recursos suficientes a sus autoridades de inspección y cumplimiento y garanticen la especialización.

Para hacer frente al aumento y la gravedad cada vez mayores de los delitos contra el medio ambiente, la nueva Directiva sobre delitos contra el medio ambiente, que sustituye a la anterior Directiva de 2008 (Directiva 2008/99/CE), entró en vigor en mayo de 2024¹⁴⁵. Los Estados miembros están obligados a transponer la nueva Directiva sobre delitos contra el medio ambiente a su legislación nacional a más tardar el 21 de mayo de 2026 y se les anima a adoptar medidas adicionales y más ambiciosas para intensificar la lucha contra los delitos medioambientales, por ejemplo reforzando la cadena que garantiza el cumplimiento de la legislación, y para combatir más eficazmente estos delitos mediante una mejor formación, coordinación, cooperación y enfoques estratégicos.

La Directiva sobre responsabilidad medioambiental¹⁴⁶ establece un marco de responsabilidad medioambiental, basado en el principio de «quien contamina paga», para la prevención y la reparación de los daños medioambientales. Los objetivos de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental contribuyen a detener la pérdida de biodiversidad y a

¹⁴⁰ [Directiva \(UE\) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa \(versión refundida\) \(DO L, 2024/2881 de 20.11.2024\).](#)

¹⁴¹ [Reglamento \(UE\) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento \(UE\) n.º 995/2010 \(DO L 150 de 9.6.2023, p. 206\).](#)

¹⁴² [Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre emisiones industriales \(prevención y control integrados de la contaminación\) \(versión refundida\) \(DO L 334 de 17.12.2010, p. 17\).](#)

¹⁴³ Bulgaria, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

¹⁴⁴ Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Irlanda, España, Croacia, Italia, Chipre, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.

¹⁴⁵ [Directiva \(UE\) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE \(DO L, 2024/1203, 30.4.2024\).](#)

¹⁴⁶ [Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales \(DO L 143 de 30.4.2004, p. 56\).](#)

garantizar un agua limpia y unos suelos sanos. En abril de 2025, la Comisión finalizó la evaluación de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, llegando a la conclusión de que, si bien ha sido eficaz para garantizar que todos los Estados miembros de la UE dispongan de normas que aborden los daños medioambientales, no se aplica de manera uniforme en todos los Estados miembros y está infrutilizada en algunos de ellos.

Por último, para apoyar la gobernanza medioambiental en los Estados miembros, la Comisión financia asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Para ello, la Comisión utiliza tres instrumentos principales: la iniciativa ComPact, el instrumento de apoyo técnico y la herramienta entre pares TAIEX-EIR:

- La iniciativa ComPact de 2023 de la Comisión¹⁴⁷ ayuda a las administraciones públicas y a las autoridades nacionales de los Estados miembros a aplicar reformas y anticipar las tendencias futuras con acciones específicas aplicadas en 2025 y 2026. ComPact promueve el uso de la EIR para determinar las causas profundas de una aplicación ineficiente de la legislación y las políticas medioambientales por parte de los Estados miembros con vistas a diseñar medidas de apoyo para mejorar la gobernanza medioambiental.
- El instrumento de apoyo técnico es el principal programa de financiación de la UE que proporciona a los Estados miembros conocimientos técnicos a medida para el diseño y la aplicación de reformas¹⁴⁸. Este apoyo proporcionado se basa en la demanda y no requiere cofinanciación por parte de los Estados miembros. Está a disposición de cualquier Estado miembro que se enfrente a dificultades a la hora de diseñar, desarrollar y aplicar reformas. Esto incluye tanto las reformas destinadas a abordar las prioridades de la UE como las reformas emprendidas por iniciativa propia del Estado miembro. Cada año, los Estados miembros deben presentar sus solicitudes a más tardar el 31 de octubre. A continuación, la Comisión aprueba las solicitudes más urgentes y de máxima calidad dentro del límite de su presupuesto y recursos anuales. Desde su creación, cada año, la demanda superó en gran medida el presupuesto y los recursos disponibles (el presupuesto es de 864,4 millones EUR para el período 2021-2027 a precios corrientes). El instrumento de apoyo técnico ha contribuido significativamente a la aplicación de las reformas medioambientales. Por ejemplo, ha apoyado proyectos sobre presupuestación ecológica, la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en las finanzas públicas, la preparación de planes nacionales de financiación para la conservación de la biodiversidad y la eliminación de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.
- La herramienta entre pares TAIEX-EIR¹⁴⁹ proporciona un instrumento flexible, orientado a la demanda, rápido para su aplicación y a medida para apoyar los intercambios entre pares entre las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros que aplican la política y la legislación medioambientales. Las actividades de aprendizaje entre

¹⁴⁷ [Comunicación de la Comisión titulada «Mejora del Espacio Administrativo Europeo \(ComPact\)», documento COM\(2023\) 667 final de 25.10.2023 y \[https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_en?prefLang=es\]\(https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_en?prefLang=es\).](https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-coordination/enhancing-european-administrative-space-compact_en?prefLang=es)

¹⁴⁸ Véase el [Reglamento por el que se establece un instrumento de apoyo técnico](#) y la [página de inicio del instrumento de apoyo técnico](#).

¹⁴⁹ Véase https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_en?prefLang=es.

pares desarrollan las capacidades y mejoran las habilidades de las autoridades medioambientales nacionales y ayudan a compartir experiencias y buenas prácticas. El programa funciona con éxito gracias a la participación de todos los Estados miembros y los distintos niveles de autoridades medioambientales (desde el local hasta el nacional) con alrededor de cien actos entre pares TAIEX-EIR (talleres, visitas de estudios y misiones de expertos) desde 2017. Desde 2022, la Comisión ha decidido organizar talleres emblemáticos estratégicos plurinacionales para presentar legislación nueva o futura a todos los Estados miembros, y hasta ahora se han celebrado diecinueve (situación a 3 de abril de 2025).

Ejemplos de buenas prácticas

- Rumanía ha elaborado directrices nacionales para la preparación de informes de evaluación de impacto ambiental sobre proyectos hidroeléctricos.
- España ha desarrollado herramientas informáticas para el análisis de riesgos, que pueden utilizarse para calcular la garantía financiera y monetizar los costes de las medidas de rehabilitación en virtud de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental.

6. Financiación

Contexto: objetivos y tendencias a largo plazo, indicadores clave y legislación fundamental en este ámbito

Para apoyar la competitividad sostenible, es esencial que la legislación medioambiental de la UE se aplique plenamente y se financie de manera adecuada. La mayor parte de la financiación debe provenir del presupuesto público de los Estados miembros y de fondos privados. Sin embargo, los fondos de la UE (en particular, la política de cohesión, la PAC y el MRR) aportan una contribución¹⁵⁰ considerable para orientar la aplicación y ayudar a satisfacer las necesidades de inversión medioambiental de la UE, que siguen siendo significativas.

El Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo de 2020 relaciona la financiación y las inversiones medioambientales y moviliza 1 billón EUR en inversiones ecológicas (públicas y privadas) durante una década. Está respaldado por el presupuesto de la UE para el período 2021-2027, incluido el marco financiero plurianual (MFP), y cuenta con el apoyo adicional del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) desde 2021. En la actualidad, diferentes programas que representan aproximadamente la mitad del presupuesto de la UE para el período 2021-2027 (por ejemplo, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los fondos de la política de cohesión o el Fondo InvestEU) incluyen el principio de «no causar un perjuicio significativo» con el fin de evitar apoyar actividades que perjudiquen los objetivos climáticos y medioambientales de la UE¹⁵¹.

¹⁵⁰ Se calcula que los fondos de la UE alcanzan el 20 % del total de la financiación medioambiental procedente de fuentes de la UE, nacionales y privadas combinadas. De este porcentaje, el 4,1 % pertenece a la política de cohesión, el 3,4 % a la PAC, el 8,6 % al MRR y el 2,6 % al BEI. La política de cohesión aportará una contribución de 120 000 millones EUR a los objetivos climáticos y de 78 000 millones EUR a los objetivos medioambientales durante el período 2021-2027.

¹⁵¹ [Beltrán Miralles, M., Gourdon, T., Seigneur, I., Arranz Padilla, M. y Pickard García, N.: The implementation of the ‘Do No Significant Harm’ principle in selected EU instruments \[«La aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo” en determinados instrumentos de la UE», documento en inglés\], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2023, JRC135691.](#)

La taxonomía de la UE de actividades sostenibles¹⁵² y otras iniciativas de financiación sostenible (como el Reglamento sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros y el estándar de la UE sobre los bonos verdes) han empezado a aumentar la transparencia, integrar las consideraciones medioambientales y se espera que reorienten los flujos de capital privado hacia los objetivos medioambientales.

El Reglamento de la UE relativo a la restauración de la naturaleza¹⁵³ requerirá la movilización de financiación pública y privada, incluidas herramientas de financiación innovadoras para colmar las brechas en la recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

La EIR sigue examinando las necesidades de inversión en la aplicación medioambiental y comparándolas con los recursos disponibles, en respuesta al mandato del Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo de 2020.

Cifras clave a escala de la UE¹⁵⁴

Cuadro 2: Desglose estimado de la brecha de inversión medioambiental de la UE

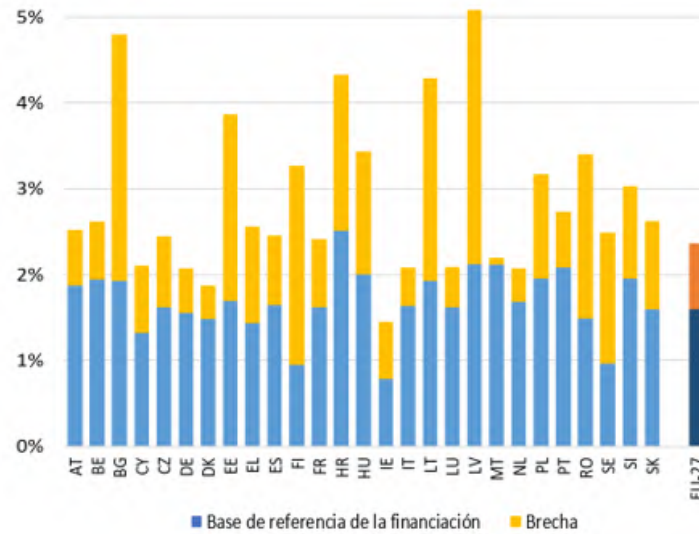
Objetivo medioambiental	Brecha de inversión estimada (EU-27, al año)	
	Miles de millones EUR	% del total
Economía circular y residuos	26,6	22 %
Prevención y control de la contaminación	35,6	29 %
Protección y gestión del agua	22,4	18 %
Biodiversidad y ecosistemas	37,4	31 %
Total	122,0	100 %

¹⁵² Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, Reglamento Delegado (UE) 2021/2139, de 4 de junio de 2021 (acto delegado de taxonomía climática de la UE), Reglamento Delegado (UE) 2022/1214, de 9 de marzo de 2022 (acto delegado complementario sobre la taxonomía de la UE en materia de clima), Reglamento Delegado (UE) 2023/2485, de 27 de junio de 2023, por el que se modifica el acto delegado de taxonomía climática de la UE y Reglamento Delegado (UE) 2023/2486, de 27 de junio de 2023 (acto delegado de taxonomía medioambiental de la UE).

¹⁵³ Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869. Véase https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en?prefLang=es.

¹⁵⁴ Fuente: Análisis interno de la DG Medio Ambiente, 2025.

Gráfico 13: Brecha total de financiación e inversión medioambientales en la EU-27 (2021-2027, % del PIB)



Fuente: Cálculos de la DG Medio Ambiente, 2025

Principales conclusiones

- El nivel global de financiación de las inversiones medioambientales¹⁵⁵ (procedentes de fuentes nacionales y de la UE combinadas) en 2021-2027 se estima en torno al 1,6 % del PIB en la EU-27. Este porcentaje es superior a la estimación de la EIR de 2022 (0,6-0,7 % del PIB, para 2014-2020), debido principalmente a un aumento significativo de las inversiones de referencia en la economía circular¹⁵⁶. El 17 % de la financiación estimada procede de la financiación de la UE en toda la EU-27¹⁵⁷. En algunos países, más del 50 % (por ejemplo, Bulgaria, Grecia y Rumanía) o casi (por ejemplo, Croacia y Eslovaquia) procede de la financiación de la UE. Como media de la UE, la mitad de la financiación total (50,2 %) procedía de fuentes públicas (fondos de la UE y fuentes públicas nacionales combinadas), y, en el caso de nueve países, el porcentaje de financiación pública supera los dos tercios, lo que demuestra la importancia de estas fuentes.
- Se calcula que las necesidades anuales de inversión medioambiental a escala de la UE para el período de programación 2021-2027 se sitúan en torno al 2,4 % del PIB, lo que indica una considerable brecha de inversión (del 0,8 % del PIB, que asciende a

¹⁵⁵ La financiación ecológica incluye la financiación de la lucha contra el cambio climático, pero también la financiación de objetivos medioambientales específicos, como el control de la contaminación industrial, la gestión de aguas y la protección de la biodiversidad. Dado su ámbito de aplicación, la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental las examina por separado.

¹⁵⁶ Tras la revisión por Eurostat del indicador de inversión privada CE (cei_cie012), que aumentó la base de referencia de aproximadamente 20 000 millones EUR al año a unos 120 000 millones EUR al año (a través de una lista de composición más amplia), lo que también aumenta las necesidades totales de inversión. Obsérvese asimismo que una mayor cobertura de los fondos pertinentes de la UE también contribuyó a incrementar el nivel de financiación estimado.

¹⁵⁷ Con alrededor del 3 % adicional del BEI, lo que sitúa la contribución total de la UE en torno al 20 %.

122 000 millones EUR al año), que debe abordarse para garantizar la aplicación de las prioridades medioambientales y apoyar la transición ecológica de la UE. La brecha varía considerablemente de un Estado miembro a otro, siendo de entre el 0,4 % y el 2,9 % del PIB¹⁵⁸.

- Casi la mitad de la brecha de inversión medioambiental se refiere a la (suma de la) lucha contra la contaminación (29 %) y la protección y gestión de nuestras masas de agua (18 %). La brecha anual de financiación de la biodiversidad y los ecosistemas se sitúa en torno al 31 % del total, alcanzando los 37 000 millones EUR al año¹⁵⁹. La brecha de inversión para la economía circular y los residuos se estima en el 22 % del total, lo que representa al menos 27 000 millones EUR al año.
- Las necesidades de inversión adicionales (es decir, la brecha de inversión) para la mitigación del cambio climático (energía, transporte) se estimaron en 477 000 millones EUR al año (en relación con los objetivos de 2030), con 35 000 millones EUR adicionales anuales para REPowerEU, y 92 000 millones EUR (acumulados) adicionales en 2023-2030 para impulsar las capacidades de fabricación de cero emisiones netas de la UE¹⁶⁰. Los costes de adaptación al cambio climático también pueden ser significativos, entre 35 000 y 62 000 millones EUR (ámbito de aplicación más reducido) y entre 158 000 y 518 000 millones EUR (ámbito de aplicación más amplio) al año. Las inversiones ecológicas asignadas a la energía y al transporte apoyan significativamente los objetivos medioambientales, por ejemplo, para que el aire europeo sea más limpio o para contribuir a reducir el ruido ambiental. Sin embargo, no satisfacen, por ejemplo, las importantes necesidades en materia de infraestructura y gestión del agua y los residuos.
- De la asignación total del MRR (subvenciones y préstamos) de 650 000 millones EUR, 343 000 millones EUR contribuyen a la transición ecológica (alrededor del 53 %). Dentro de la contribución ecológica total, el 27 % se refiere a la eficiencia energética, el 26 % a la movilidad sostenible y el 19 % a las energías y redes renovables. La contribución total a los objetivos medioambientales alcanza el 13 %: el agua y el mar representan el 6 %, la transición a la economía circular el 4 %, la biodiversidad el 2 %, la prevención y el control (específicos) de la contaminación el 1 %. Además, para el MRR en su conjunto, el gasto estimado en materia de clima asciende a alrededor del 42 %, por encima del objetivo del 37 %¹⁶¹.
- Los impuestos medioambientales alcanzaron el 2,02 % del PIB (320 800 millones EUR) en 2022 (EU-27), de los cuales el 1,56 % eran impuestos sobre la energía, el 0,38 %

¹⁵⁸ Fuente: Dirección General de Medio Ambiente. Obsérvese que la resiliencia hídrica y la aplicación generalizada de la economía circular pueden aumentar las necesidades de inversión. Esto es actualmente objeto de (más) estudios detallados relativos a las necesidades de inversión.

¹⁵⁹ Incorporar también los costes adicionales de la gestión sostenible del suelo derivados de la [iniciativa de la Ley de vigilancia del suelo](#), más allá de lo ya incluido para la gestión sostenible del suelo entre los costes de la Estrategia sobre la biodiversidad de aquí a 2030.

¹⁶⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado [Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity](#) [«Evaluación de las necesidades de inversión y disponibilidades de financiación para reforzar la capacidad de fabricación de tecnología de cero emisiones netas de la UE», documento en inglés], SWD(2023) 68 final, 2023.

¹⁶¹ Véase el cuadro de indicadores del MRR (https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html).

impuestos sobre el transporte y el 0,08 % impuestos sobre la contaminación y los recursos. Las subvenciones totales a la energía alcanzaron los 354 000 millones EUR en 2023 (EU-27), de los cuales 213 000 millones correspondían a la demanda de energía, 75 000 millones al apoyo a la producción, 44 000 millones al apoyo a la eficiencia energética, 9 000 millones al apoyo a las infraestructuras, 7 000 millones al apoyo a la I+D y 5 000 millones al apoyo a la reestructuración industrial. Las subvenciones a los combustibles fósiles en la EU-27 ascendieron a 56 000 millones EUR en 2021 (el 0,36 % del PIB de la UE, permaneciendo estable a lo largo del tiempo, variando entre los Estados miembros y abarcando entre el 0,10 y el 1,40 %¹⁶²).

Ejemplos de buenas prácticas

- Algunos Estados miembros han aplicado un impuesto de pago por generación de residuos que se aplica al peso o volumen de los residuos generados por los hogares y las empresas y que recogen las autoridades responsables. Este instrumento apoya el principio de prevención de residuos.
- Alemania, España, Francia, Italia y Países Bajos destacaron con un elevado nivel de emisiones de bonos verdes en 2021-2023, con un total de 420 000 millones EUR (el 73 % del total de la UE).
- Italia ha avanzado en el seguimiento y la notificación del impacto ambiental en su presupuesto nacional (presupuestación ecológica). Desde 2000, ha elaborado informes sobre los gastos previstos en protección del medio ambiente y gestión de recursos. Los informes también incorporaban doce indicadores sobre bienestar justo y sostenible de conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas de la Agenda 2030.

¹⁶² Jan Nill, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea: [Fossil Fuel Subsidies in EU Member States – Trends and Analytical Challenges](#) [«Subvenciones a los combustibles fósiles en los Estados miembros de la UE: tendencias y retos analíticos», documento en inglés], documento de reflexión 214, 2024.