



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.1.2001  
COM (2001) 31 final

2001/0029 (COD)

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

**sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio  
Ambiente**

**'Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos'**

*- VI Programa de medio ambiente -*

Propuesta de

**DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por la que se establece el Programa Comunitario de Acción en materia de Medio  
Ambiente para 2001-2010**

(Presentadas por la Comisión)

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

**sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio  
Ambiente**

# Resumen

## Contexto del nuevo programa

Un medio ambiente sano es fundamental para mantener prosperidad y calidad de vida a largo plazo. Los ciudadanos europeos exigen un nivel elevado de protección del medio ambiente. El crecimiento que va a registrarse en el futuro y el nivel de bienestar, cada vez más alto, van a ejercer una presión sobre la capacidad del planeta de sostener la demanda de recursos y de absorber la contaminación. Además, el hecho de disponer de normas medioambientales rigurosas supone un motor para la innovación y abre oportunidades para las empresas. En general, la sociedad debe esforzarse en disociar impacto y degradación ambiental, por un lado, y crecimiento económico, por otro. Las empresas tienen que aumentar su rendimiento ecológico, en otras palabras, producir un volumen igual o superior de productos utilizando menos recursos y generando menos residuos, y los modelos de consumo tienen que hacerse más sostenibles.

En la Unión Europea, treinta años de política de medio ambiente han desembocado en un sistema global de controles medioambientales. El V Programa de medio ambiente (1992-1999), 'Hacia un desarrollo sostenible', adoptó nuevas medidas y abrió un compromiso más amplio para integrar la dimensión medioambiental en las demás políticas. La evaluación global del programa llegó a la conclusión de que, pese a los resultados conseguidos a la hora de reducir el nivel de contaminación en algunas áreas, seguía habiendo problemas y el medio ambiente iba a seguir deteriorándose a menos que:

- se avanzara más en la aplicación de la legislación de medio ambiente en los Estados miembros
- se intensificara y profundizara la integración del medio ambiente en las políticas económicas y sociales que ejercen presiones medioambientales
- los ciudadanos y las partes interesadas se involucraran más en la labor de protección del medio ambiente
- se diera nuevo impulso a las medidas destinadas a solucionar graves y persistentes problemas ecológicos y otros problemas nuevos que están empezando a aparecer.

Este contexto ha condicionado la orientación estratégica del VI Programa de medio ambiente, que establece los objetivos y prioridades medioambientales que van a formar parte de la estrategia de la Comunidad Europea a favor del desarrollo sostenible. El Programa determina las prioridades y objetivos principales de la política medioambiental para los próximos cinco a diez años, y describe las medidas que deberán adoptarse.

## Una estrategia para cumplir nuestros objetivos medioambientales

La política de medio ambiente tiene que aplicar una estrategia innovadora y buscar nuevas maneras de trabajar con un amplio espectro de la sociedad.

Es preciso mejorar la *aplicación de la legislación medioambiental vigente*. Las acciones judiciales enérgicas en el Tribunal de Justicia deben combinarse con un apoyo a las mejores prácticas y con una política de información de la población para poner nombre y apellidos a cumplidores e infractores de la normativa.

Hay que profundizar la *integración de las preocupaciones medioambientales en las demás políticas* mediante, por ejemplo, una evaluación exhaustiva, desde el punto de vista del medio ambiente, de todas las iniciativas políticas de la Comisión. Los resultados deben medirse con indicadores y evaluaciones comparativas.

*Trabajar con el mercado* a través de los intereses de empresas y consumidores va a contribuir a una producción y unos modelos de consumo más sostenibles. No hay que limitarse a penalizar a las empresas en caso de incumplimiento; deben, también, introducirse sistemas para recompensar sus buenos resultados. Los consumidores necesitan información que les permita elegir productos respetuosos del medio ambiente y condicionar así al mercado. Las subvenciones públicas deben servir para promocionar prácticas respetuosas del medio ambiente. Las subvenciones públicas que favorecen prácticas nocivas para el medio ambiente deben desaparecer. Es preciso animar a las empresas para que innoven, por ejemplo aprovechando las oportunidades que brindan el uso, desarrollo y difusión de las tecnologías no contaminantes.

*Los ciudadanos* toman cada día decisiones que tienen un efecto directo o indirecto sobre el medio ambiente. La posibilidad de acceder con más facilidad a información de mejor calidad sobre medio ambiente y cuestiones prácticas les ayudará a formarse una opinión y tomar una decisión.

Las decisiones que adoptan los Estados miembros sobre *planificación y gestión de los usos del suelo* pueden tener grandes repercusiones sobre el medio ambiente y provocar una fragmentación de las zonas rurales y presiones en zonas urbanas y costeras. La Comunidad puede aportar ayuda promoviendo las mejores prácticas y a través de los Fondos Estructurales.

Estos planteamientos van a aplicarse a todas las cuestiones medioambientales. Además, se va a prestar una atención especial a cuatro áreas de actuación prioritarias.

### **Intentar resolver el cambio climático**

*Objetivo: estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero en un nivel que no provoque variaciones no naturales en el clima terrestre.*

Hay consenso en el mundo científico a la hora de afirmar que se está produciendo un cambio climático y que la actividad humana está provocando un aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero, responsables de ese problema. La prioridad más importante del VI Programa es la ratificación y aplicación del Protocolo de Kioto para reducir para 2008-2012 las emisiones de esos gases un 8% con respecto a los niveles de 1990. Y eso no es más que un primer paso hacia la meta a largo plazo de una reducción del 70%.

### **Naturaleza y biodiversidad: proteger un recurso único**

*Objetivo: proteger y restaurar el funcionamiento de los sistemas naturales y detener la pérdida de biodiversidad en la Unión Europea y en el mundo; proteger los suelos contra la erosión y la contaminación.*

La buena salud y el equilibrio de los sistemas naturales son fundamentales para sostener la vida y el funcionamiento de la sociedad. Es preciso reparar las presiones que ejercen la contaminación, la explotación insostenible del suelo y el mar y los riesgos para la biodiversidad. La plena aplicación de la legislación de medio ambiente es la única solución contra la amenaza de la contaminación. Espacios naturales de gran valor van a disfrutar de la

protección del Programa comunitario Natura 2000, que tiene que aplicarse totalmente. Para ampliar la protección a zonas rurales más extensas se requiere una integración más profunda y efectiva del medio ambiente y la biodiversidad en las medidas que se adopten en relación con la agricultura, el paisaje, la silvicultura y el mar, y tomar nuevas iniciativas, por ejemplo, para crear una estrategia sobre suelo en Europa. Se va a prestar más atención a la protección del medio ambiente marino.

### **Medio ambiente y salud**

*Objetivo: conseguir un nivel de calidad medioambiental tal que las concentraciones de contaminantes de origen humano, incluidos distintos tipos de radiación, no tengan efectos ni riesgos significativos sobre la salud humana.*

Resulta cada vez más evidente y está cada vez más demostrado que la salud humana se ve afectada por problemas medioambientales vinculados a la contaminación del agua y el aire, las sustancias químicas peligrosas y el ruido. Se necesita una estrategia holística y global sobre medio ambiente y salud centrada en el principio de cautela y la prevención de riesgos y que tenga en cuenta grupos especialmente vulnerables como los niños y los ancianos. Va a ser preciso aplicar la legislación vigente y adoptar otras medidas en cada uno de esos campos.

### **Utilización sostenible de los recursos naturales y gestión de residuos**

*Objetivo: conseguir que el consumo de recursos renovables y no renovables no supere la capacidad de carga del medio ambiente; disociar consumo de recursos y crecimiento económico mediante un aumento notable de la eficiencia de los recursos, la desmaterialización de la economía y la prevención de los residuos.*

Los recursos del planeta, sobre todo recursos renovables como el suelo, el agua, el aire y la madera, soportan una fuerte presión de la sociedad humana. Se necesita una estrategia centrada en medidas tales como impuestos e incentivos, que garantice una explotación más sostenible de los recursos.

El volumen de residuos generados va a seguir aumentando si no se toman medidas correctoras. La prevención de los residuos va a ser un elemento fundamental del planteamiento de la política integrada sobre los productos. Es preciso adoptar otras medidas para impulsar el reciclado y el aprovechamiento de residuos.

### **La Unión Europea en el mundo**

El VI Programa va a aplicarse en una Unión Europea ampliada, y al adoptar sus medidas de desarrollo habrá que tener en cuenta esa perspectiva más amplia.

Es evidente que lo primero que van a tener que hacer los países candidatos es aplicar la legislación comunitaria de medio ambiente, con la asistencia de programas comunitarios de financiación. Los países candidatos tienen la oportunidad de avanzar hacia un desarrollo económico sostenible y evitar el tipo o magnitud de los problemas ecológicos con que Europa occidental se enfrenta hoy en día.

Desde el punto de vista internacional, va a ser fundamental integrar plena y adecuadamente el medio ambiente en todos los aspectos de las relaciones exteriores de la Comunidad. El medio ambiente es algo que las organizaciones internacionales deben abordar con seriedad y a lo que se deben destinar los recursos apropiados. Es preciso respaldar y aplicar los convenios

internacionales, especialmente los relativos al cambio climático, la biodiversidad, las sustancias químicas y la desertización.

### **Elaborar políticas sobre la base de la participación y de conocimientos sólidos**

La participación de las partes interesadas va a ser fundamental para el éxito de la aplicación del VI Programa, así como en cada una de las etapas del proceso político, desde la determinación de metas hasta la puesta en práctica de medidas. La elaboración, aplicación y evaluación de la política de medio ambiente se apoyarán en conocimientos científicos sólidos, datos e información sobre medio ambiente actualizados y fidedignos y el uso de indicadores.

oo O oo

La decisión propuesta sobre un VI Programa de medio ambiente dará a la Unión Europea ampliada la dirección, el impulso y los instrumentos necesarios para crear un medio ambiente sano y seguro. En ese empeño, va a requerir la participación de ciudadanos y empresas, y contribuirá a la consecución de un desarrollo sostenible.

## Índice

1.	El contexto del nuevo programa de medio ambiente .....	9
1.1.	Construir sobre cimientos sólidos .....	10
1.2.	Contribuir al desarrollo sostenible .....	11
1.3.	Naturaleza del programa.....	12
2.	Una estrategia para cumplir nuestros objetivos medioambientales .....	13
2.1.	Mejorar la aplicación de la legislación vigente.....	13
2.2.	Integrar la problemática ambiental en otras políticas.....	14
2.3.	Incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente.....	15
2.4.	Capacitar a los ciudadanos y modificar comportamientos .....	21
2.5.	Introducir la dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo .....	22
3.	Resolver el problema del cambio climático.....	25
3.1.	El problema.....	25
3.2.	Objetivos y metas .....	27
3.3.	Estrategia .....	27
4.	naturaleza y biodiversidad - proteger un recurso único.....	31
4.1.	El problema.....	31
4.2.	Objetivos y metas .....	33
4.3.	Estrategia .....	33
4.4.	La vía a seguir .....	34
4.5.	Acción internacional.....	39
4.6.	Estrategia y planes de acción para la biodiversidad: colmar la laguna de los conocimientos .....	40
5.	Medio ambiente y salud.....	41
5.1.	El problema.....	41
5.2.	Objetivo general en relación con el medio ambiente y la salud.....	42
5.3.	Estrategia política general.....	42
5.4.	Productos químicos: Hacia un medio ambiente no tóxico.....	44
5.5.	Plaguicidas .....	46
5.6.	Uso sostenible y mantenimiento de la alta calidad de los recursos hídricos .....	48
5.7.	Contaminación atmosférica .....	51

5.8.	Reducción de la contaminación acústica a niveles aceptables.....	52
6.	Uso sostenible de los recursos naturales y gestión de los residuos.....	54
6.1.	Eficacia y gestión de los recursos .....	54
6.2.	Prevención y gestión de los residuos.....	56
7.	La Unión Europea en el mundo .....	61
7.1.	Una Unión Europea ampliada.....	61
7.2.	Contribución a la resolución de problemas internos .....	62
8.	Elaboración de políticas basada en la participación y en conocimientos sólidos .....	66
8.1.	Mejora de la reglamentación.....	66
8.2.	Información al servicio de la elaboración y evaluación de políticas.....	68
8.3.	Principios orientadores de la definición de políticas ambientales comunitarias.....	70

# 'Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos'

## Programa de acción para el medio ambiente en Europa en los albores del siglo XXI

### 1. EL CONTEXTO DEL NUEVO PROGRAMA DE MEDIO AMBIENTE

Un medio ambiente limpio y sano es parte de la prosperidad y calidad de vida que queremos para nosotros hoy y para nuestros hijos, mañana. Todos tenemos derecho a exigir que el aire que respiramos, el agua que bebemos y la comida que comemos estén incontaminados; a querer vivir sin ruidos molestos y a disfrutar del campo y de lugares en la costa o en la montaña que conservan toda su belleza natural. A vivir en un planeta sobre el que no pese la amenaza del cambio climático.

La población mundial va a seguir creciendo. Se calcula que una persona del mundo occidental consume hasta 50 veces más recursos a lo largo de su vida que una persona de la calle en un país en desarrollo. El crecimiento económico constante de los países industrializados junto con el aumento de la población de los países en desarrollo y su aspiración natural por alcanzar ese mismo nivel de bienestar material pueden provocar una espectacular escalada de la demanda de recursos. A menos que satisfagamos esa demanda por vías distintas a las de ahora, y más adecuadas, el medio ambiente de la Tierra se verá abocado a hacer frente a presiones e impactos sin precedentes.

La protección del medio ambiente plantea problemas, pero también oportunidades. No sólo hay que tener en cuenta la aspiración de las personas a vivir en un medio ambiente sano y sin contaminar; es preciso reconocer también que los costes y daños que provocan la contaminación y el cambio climático son considerables. Proteger el medio ambiente no implica que sea preciso limitar el crecimiento o el consumo *per se*. Con normas medioambientales rigurosas se impulsa también la innovación, y la innovación crea nuevos mercados y oportunidades para las empresas. Lo que hay que hacer, más bien, es aumentar la *calidad* del crecimiento económico y demás actividades humanas para satisfacer la demanda de bienes y servicios y, al mismo tiempo, conseguir un medio ambiente limpio y sano. Debemos dissociar impacto y degradación ambiental, por un lado, y crecimiento económico, por otro. Para ello, por ejemplo, debe aumentar el rendimiento ecológico, en otras palabras, utilizar menos recursos naturales para obtener el mismo nivel de productividad económica o valor añadido. Los modelos de consumo deben hacerse más sostenibles.

En resumidas cuentas, tenemos que impulsar la creación de una sociedad en la que los coches que conducimos no sean contaminantes, los residuos que producimos se reciclen o eliminen sin riesgos, las fuentes de energía y las tecnologías que utilizamos no provoquen el calentamiento del planeta, los productos que fabricamos, desde ordenadores hasta juguetes, no propaguen sustancias químicas peligrosas en el medio ambiente, los alimentos o nuestro organismo, y en la que nuestras empresas y nuestras actividades turísticas, agrarias y de construcción se planifiquen de manera que protejan la biodiversidad, los hábitats y los paisajes.

## 1.1. Construir sobre cimientos sólidos

En los últimos treinta años se han registrado grandes avances a la hora de crear un sistema global de controles medioambientales en la Unión Europea. En la evaluación global<sup>1</sup> del V Programa de medio ambiente, iniciado en 1992, se llega a la conclusión de que se han registrado buenos resultados en varios campos, con nuevas medidas medioambientales, especialmente en los sectores del aire y el agua, y un compromiso más amplio para integrar objetivos medioambientales en las demás políticas. El informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre el estado del medio ambiente<sup>2</sup> y otras fuentes ponen de manifiesto que ello ha suscitado una serie de mejoras importantes, por ejemplo:

- Las emisiones industriales de sustancias tóxicas como el plomo y el mercurio a la atmósfera se han reducido de forma notable.
- La acidificación de bosques y ríos por emisiones de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) ha disminuido enormemente.
- El tratamiento del agua y las aguas residuales ha mejorado el estado sanitario de muchos lagos y ríos.

Se ha avanzado asimismo en varios otros sectores en los que la legislación comunitaria está preparando el terreno para más mejoras medioambientales. No obstante, la evaluación global indica que, por desgracia, los Estados miembros suelen rezagarse a la hora de aplicar lo que se ha decidido a nivel europeo y, por consiguiente, los ciudadanos y el medio ambiente no pueden sacar el beneficio que deberían de esas decisiones. Los Estados miembros deben realizar una labor constante de incorporación de las normas comunitarias en su ordenamiento interno y aplicarlas sobre el terreno.

El V Programa de medio ambiente, además, encabezó nuevas estrategias para solucionar problemas ecológicos. Insistió en la necesidad de que otras políticas (transporte, agricultura, industria, por ejemplo) asumieran también objetivos medioambientales. Con esa intención, se animó a empresas y autoridades regionales y locales así como, por supuesto, a los ciudadanos a luchar por un medio ambiente mejor. Para ello, el V Programa abogó a favor de ampliar la gama de instrumentos más allá de la legislación de medio ambiente e incluir instrumentos de mercado, sensibilización y planificación de los usos del suelo. Esas orientaciones siguen siendo prioritarias, y el programa actual las sigue reivindicando.

A pesar de las mejoras observadas en algunos campos, sin embargo, seguimos enfrentados a una serie de problemas persistentes. Especialmente preocupantes son el cambio climático, la merma de biodiversidad y hábitats naturales, la pérdida y degradación de suelos, el creciente volumen de residuos, la acumulación de sustancias químicas en el medio ambiente, el ruido y algunos contaminantes del agua y el aire. Además, están surgiendo problemas nuevos, como contaminantes que afectan al funcionamiento de nuestro sistema hormonal. Hay previsiones que sugieren que, a la vista de las actuales tendencias políticas y socioeconómicas, muchas de las presiones que dan pie a estos problemas (el transporte, el consumo de energía, las actividades turísticas, la ocupación de terrenos por infraestructuras, etc.) van a agravarse en los próximos diez años. No podemos, por tanto, dormirnos en los laureles.

---

<sup>1</sup> 'El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro', COM(1999) 543 final.

<sup>2</sup> 'El Medio Ambiente en la Unión Europea en el umbral del Siglo XXI', Agencia Europea de Medio Ambiente, 1999.

En la próxima década, la Comunidad va, además, a acoger a nuevos países y a estrechar relaciones con los demás vecinos. La Comunidad ha seguido prestando asistencia a esos países en la protección de su medio ambiente y velando por que nuestras propias políticas en sectores tales como el transporte y la agricultura favorezcan un desarrollo sostenible. Desde el punto de vista del medio ambiente, la Comunidad va a salir muy beneficiada con la ampliación. Con los nuevos Estados miembros, la biodiversidad va a ser más rica, habrá muchos más espacios naturales intactos y más oportunidades para mejorar el medio ambiente de toda Europa.

Como europeos y como integrantes de una de las sociedades más ricas del mundo, somos muy conscientes de nuestro papel y nuestras responsabilidades a nivel internacional. Por un lado, somos los principales responsables, junto con otros países desarrollados, de problemas ecológicos mundiales como, por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero, y consumimos una parte importante y algunos podrían decir, injusta, de los recursos renovables y no renovables del planeta (recursos minerales, pesqueros y forestales, por ejemplo). Por otro lado, Europa ha venido tomando la iniciativa a la hora de proponer medidas internacionales y de cooperación tales como el desarrollo del Programa 21<sup>3</sup> y el Protocolo de Montreal<sup>4</sup> para la protección de la capa de ozono, con objeto de garantizar un crecimiento sostenible.

## **1.2. Contribuir al desarrollo sostenible**

El uso prudente de los recursos naturales del planeta y la protección del ecosistema mundial son factores indispensables para un desarrollo sostenible, además de para la prosperidad económica y un desarrollo social equilibrado. El bienestar a largo plazo de la sociedad en Europa y el mundo, y el patrimonio que dejaremos a nuestros hijos y nietos dependen de que el desarrollo sea sostenible.

El presente programa señala los problemas ecológicos que tienen que solucionarse para que el desarrollo sea sostenible: cambio climático, utilización excesiva de recursos naturales renovables y no renovables, pérdida de biodiversidad y acumulación de sustancias químicas tóxicas y persistentes en el medio ambiente. Establece los objetivos y las metas medioambientales que es preciso alcanzar y describe cómo van a utilizarse los instrumentos de la política comunitaria de medio ambiente para intentar solucionar esos problemas; también indica que es necesario adoptar otras medidas desde otras políticas. Los cambios que deben producirse, por ejemplo, en la forma en que cultivamos, suministramos energía, proporcionamos transporte y utilizamos la tierra, tienen que producirse mediante cambios en las políticas que regulan esos aspectos. Para ello es preciso integrar los requisitos de la protección del medio ambiente en otras políticas, y la Comunidad tiene que analizar sus sistemas actuales de gobernanza e intentar modificarlos para que haya coherencia entre nuestros objetivos sociales, económicos y medioambientales y entre los medios utilizados para llegar a ellos.

El desarrollo sostenible constituye también una gran oportunidad para la Europa postindustrial en los albores del conocimiento o 'e-economía'. Si somos capaces de apoyar e impulsar el desarrollo de un mercado más ecológico, las empresas y los ciudadanos responderán con innovaciones tecnológicas y de gestión que estimularán el crecimiento, la

---

<sup>3</sup> Adoptado por más de 178 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro (Brasil) entre el 3 y el 14 de junio de 1992.

<sup>4</sup> Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987.

competitividad, la rentabilidad y la creación de empleo. Una política de medio ambiente progresista puede, por tanto, contribuir a alcanzar el objetivo expuesto en las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, a saber, que la Unión Europea se convierta en la economía basada en los conocimientos más competitiva del mundo. Las compañías y organizaciones empresariales líderes ya están integrando consideraciones de desarrollo sostenible en sus estrategias centrales.

Ahora bien, desarrollo sostenible es más que un medio ambiente limpio. Es preciso tener en cuenta las implicaciones económicas y sociales de la actuación medioambiental cuando se intenta conseguir un desarrollo sostenible. Por consiguiente, aunque las metas del presente programa se focalizan en la dimensión ambiental del desarrollo sostenible, también tienen por objeto mejorar el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión Europea de una forma más general.

La Comisión se ha comprometido a presentar una estrategia de la Unión Europea sobre desarrollo sostenible en el Consejo Europeo de Goteburgo, que tendrá lugar en junio de 2001. Esa estrategia va a abordar cuestiones medioambientales, sociales y económicas. El presente programa se entiende si perjuicio de las medidas que puedan incluirse en esa estrategia.

### **1.3. Naturaleza del programa**

Este nuevo programa establece objetivos medioambientales para los próximos 10 años y más allá, y determina las medidas que es necesario adoptar en un plazo de 5 a 10 años para alcanzarlos. Aunque el programa se centra en medidas y compromisos que hay que asumir a nivel comunitario, indica también las medidas y responsabilidades que es preciso adoptar a nivel nacional, regional y local, así como en los distintos sectores económicos. Al seleccionar esas medidas, se ha tenido plenamente en cuenta la necesidad de conseguir el máximo grado posible de armonización y aproximación de legislaciones para garantizar el funcionamiento del mercado interior. Se ha incluido un número limitado de estrategias temáticas (que pueden abarcar una gama de instrumentos que van desde propuestas legislativas para su adopción en el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros hasta la difusión de información) en campos donde sólo se obtendrán resultados si se aplica un conjunto de medidas coordinadas. Las estrategias temáticas determinarán la estrategia general y expondrán el conjunto propuesto de medidas necesarias para alcanzar los objetivos y metas medioambientales manteniendo una buena relación coste-eficacia, que se habrán establecido a partir de conocimientos sólidos y sobre la base de análisis costes-beneficios y de un proceso abierto de diálogo y consulta con las distintas partes implicadas.

Las conclusiones de la evaluación global y de los informes sobre el estado y tendencias del medio ambiente han orientado al programa hacia una serie de cuestiones prioritarias, que se han agrupado en cuatro temas principales:

- (i) Resolver el problema del cambio climático.
- (ii) Naturaleza y biodiversidad: proteger un recurso único.
- (iii) Medio ambiente y salud.
- (iv) Gestión sostenible de recursos naturales y residuos.

El programa será objeto de una revisión en 2005, y se modificará y actualizará si resulta necesario a la vista de la evolución de la situación y para tener en cuenta nuevos datos.

## **2. UNA ESTRATEGIA PARA CUMPLIR NUESTROS OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES**

La legislación sobre medio ambiente es y seguirá siendo un pilar fundamental de la estrategia comunitaria para alcanzar sus objetivos en esta materia, y una de las prioridades estratégicas para los próximos diez años es intentar solucionar las graves deficiencias que se observan en algunas áreas a la hora de aplicar las normas.

No obstante, para poder resolver los problemas ecológicos actuales es preciso superar el planteamiento exclusivamente legislativo y adoptar un enfoque más estratégico para inducir los cambios necesarios en nuestros modelos de producción y consumo. Es preciso que exploremos al máximo una gama completa de instrumentos y medidas para influir sobre las decisiones que toman empresas, consumidores, ciudadanos y responsables de otras políticas, por ejemplo cuando a nivel local deben adoptarse decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo.

Por consiguiente, el presente programa propone cinco estrategias prioritarias que nos ayudarán a cumplir nuestros objetivos medioambientales. La primera consiste en mejorar la aplicación de la legislación vigente. La segunda tiene por objeto integrar la problemática ambiental en las decisiones que se adoptan en otras políticas. La tercera pretende encontrar nuevas vías para trabajar de forma más estrecha con el mercado a través de empresas y consumidores. La cuarta busca capacitar a cada ciudadano para permitirles modificar su comportamiento. La quinta, por último, está orientada a perfeccionar la planificación y gestión de los usos del suelo.

### **2.1. Mejorar la aplicación de la legislación vigente**

La aplicación del amplio abanico de legislación comunitaria de medio ambiente y del programa LIFE ha contribuido enormemente a las mejoras enumeradas en el capítulo 1. Lo mismo cabe decir con respecto a los primeros instrumentos voluntarios introducidos a escala comunitaria: el sistema de gestión y auditoría medioambientales<sup>5</sup> (EMAS) y la etiqueta ecológica europea. Estos actos jurídicos, eje de la política comunitaria de protección del medio ambiente, se han modificado en parte recientemente para aumentar su coherencia y eficacia.

La plena aplicación, observancia y ejecución de toda la legislación vigente es una prioridad estratégica para el período de vigencia del presente programa. La Comisión, por tanto, va a seguir abriendo procedimientos de infracción contra Estados miembros y, si resulta necesario, los llevará ante el Tribunal de Justicia para que cumplan las obligaciones que han asumido al aprobar la legislación en vigor. El problema sigue siendo que el procedimiento jurídico es lento y que pueden pasar varios años hasta que se toman medidas.

Los procedimientos jurídicos, sin embargo, no tienen por qué ser el único medio para conseguir que se cumplan las normas comunitarias. La transparencia es un poderoso instrumento para hacer avanzar a los Estados miembros y autoridades que tardan en incorporar y poner en práctica legislación comunitaria. Puede consistir en ofrecer ejemplos positivos de aplicación especialmente acertada que pueden ser útiles para otros países. La Comisión tiene la intención de llevar a cabo una estrategia de estas características (consistente en poner nombre y apellidos a cumplidores e infractores) con respecto a una selección de

---

<sup>5</sup> Referencia al EMAS cuando esté disponible.

actos legislativos junto con el Parlamento Europeo, cuando sea posible. Podrá accederse con más facilidad a la información a través de un cuadro de clasificación sobre la aplicación de la legislación, que se actualizará con regularidad. Desde un punto de vista más general, la ratificación y aplicación del Convenio de Aarhus ‘Acceso a la información, participación pública y acceso a los procedimientos judiciales en cuestiones de medio ambiente’ contribuirán también a que mejore la aplicación de la legislación comunitaria en los Estados miembros.

Es preciso combatir enérgicamente el delito ecológico, que es el incumplimiento intencionado o por negligencia grave del Derecho comunitario de medio ambiente y sus posibles medidas de aplicación en el Derecho nacional, en particular, si es organizado. La Comisión va a impulsar una estrategia de dos vías con objeto de establecer sanciones penales a nivel nacional en casos de desobediencia deliberada del Derecho comunitario, con arreglo al primer pilar comunitario, y aproximar las legislaciones de los Estados miembros de lucha contra el delito ecológico organizado, cooperación judicial incluida, con arreglo al tercer pilar comunitario.

Por último, el intercambio de experiencia y mejores prácticas en relación con la aplicación del Derecho comunitario dentro de la red IMPEL de autoridades responsables de este asunto en los Estados miembros reviste también gran importancia como apoyo al proceso de aplicación.

#### **Acciones**

- Seguir apoyando a la red IMPEL de intercambio de mejores prácticas en materia de aplicación entre Estados miembros, y ampliar esa red para dar cabida a los países candidatos.
- Informar sobre la aplicación mediante el informe anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario y el estudio anual sobre la aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente, y presentar esa información en forma de cuadro de clasificación.
- Estrategia organizada por la Comisión para poner nombre y apellidos a infractores y cumplidores de directivas concretas.
- Promover una mayor calidad en las inspecciones en los Estados miembros.
- Combatir el delito ecológico.
- Si resulta necesario, incoar procedimientos ante el Tribunal Europeo para garantizar la aplicación.

## **2.2. Integrar la problemática ambiental en otras políticas**

Las medidas que dependen de las autoridades de medio ambiente sólo pueden contribuir hasta cierto punto a la realización de los objetivos medioambientales. Los cambios que es preciso introducir, por ejemplo, en el modo en que cultivamos, suministramos energía, proporcionamos transporte, utilizamos recursos renovables y explotamos el suelo tienen que realizarse mediante cambios en las políticas que en la actualidad regulan esos aspectos, así como en las políticas que en general se refieren al medio ambiente. Para ello es preciso integrar objetivos medioambientales desde las primeras fases de los procesos de cada una de

esas políticas y evaluar y tomar decisiones con conocimiento de causa con una perspectiva temporal mucho más larga.

La Comunidad reconoció la importancia de la integración de la protección del medio ambiente en las demás políticas cuando incluyó este objetivo en el artículo 6 del Tratado.

El Consejo Europeo de Cardiff (1998) quiso dar una aplicación práctica a ese artículo del Tratado y solicitó a distintas formaciones del Consejo que prepararan estrategias y programas que tuvieran por objeto integrar la problemática ambiental en sus políticas respectivas. El proceso debe estar respaldado por una evaluación ambiental efectiva de las nuevas propuestas legislativas que presente la Comisión y por la continuación del establecimiento de indicadores que sirvan para medir resultados de los trabajos que ya están bien avanzados en varios sectores.

En los capítulos que siguen a continuación se ofrecen algunas orientaciones sobre los casos en que es necesario integrar el medio ambiente en otras políticas para cumplir los objetivos relativos a los temas prioritarios. El capítulo 8 se refiere a la elaboración continuada de indicadores de integración para medir los resultados. Además, la Comisión va a reforzar sus mecanismos internos para que todas las iniciativas que adopte tengan en cuenta la dimensión medioambiental.

#### **Acciones**

- Cuando resulte necesario, establecer en el seno de la Comisión mecanismos adicionales de ‘integración’ para, entre otras cosas, realizar una evaluación completa de los requisitos de protección del medio ambiente en la preparación de todas sus iniciativas.
- Seguir suscitando compromisos para aplicar los requisitos del Tratado relativos a la integración medioambiental semejantes a la iniciativa abierta en la Cumbre de Cardiff, y velar por que las estrategias que se elaboren se traduzcan en una actuación efectiva.
- Continuar elaborando indicadores para seguir los resultados e informar sobre el procedimiento de integración sectorial.

### **2.3. Incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente**

Hasta la fecha, la estrategia aplicada en relación con las empresas ha estado centrada fundamentalmente en establecer normas y metas y en velar por que se cumplieran. Los Estados miembros han ido completando cada vez más esas medidas con instrumentos de mercado tales como impuestos ambientales para gravar distintos productos con objeto de modificar las señales que envían los precios en el mercado y favorecer productos, procesos y servicios más respetuosos del medio ambiente. Varios Estados miembros han realizado también reformas de la fiscalidad medioambiental, en las que se combinan impuestos ecológicos nuevos o incrementados con reducciones fiscales sobre el trabajo para fomentar el empleo. En las situaciones adecuadas, los impuestos ambientales pueden ser enormemente eficaces desde el punto de vista tanto de los costes como del medio ambiente<sup>6</sup>, tal como ha

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Conjugación de nuestras necesidades y nuestras responsabilidades: integración de las cuestiones medioambientales en la política económica, COM(2000) 576 final de 20.9.2000.

demostrado la aplicación de tipos impositivos diferenciados sobre la gasolina con plomo y sin plomo. Asimismo, sirven de incentivo para que las empresas investiguen e inviertan en tecnologías más respetuosas del medio ambiente o para que utilicen menos recursos (eficiencia dinámica). Eso aumenta su atractivo para solucionar problemas de largo plazo. Un ejemplo de instrumentos de mercado que utiliza la Comisión es el establecimiento de contratos agroambientales que ofrecen incentivos económicos a los agricultores que asumen compromisos medioambientales específicos.

La introducción de impuestos ambientales suele toparse con la oposición de las empresas, que temen que les hagan perder competitividad. Eso explica, también, que la mayoría de los impuestos ecológicos lleven aparejadas muchas excepciones. Para superar la inquietud que despierta la pérdida de competitividad, se necesita una estrategia armonizada a nivel comunitario. Estas ideas constituyen el núcleo de la propuesta presentada en 1997 por la Comisión relativa a un impuesto sobre los productos energéticos. Con esa propuesta se pretende aumentar los tipos impositivos mínimos que se aplican a los productos energéticos que ya se gravan en la actualidad (hidrocarburos) y crear otros impuestos sobre productos energéticos que hasta ahora están exentos en algunos Estados miembros o en todos (gas, electricidad y carbón), así como incitar a los Estados miembros a reducir otros impuestos, sobre todo los gravámenes sociales. Por el momento, la propuesta no ha recibido el apoyo unánime necesario de los Estados miembros.

Es posible orientar la demanda de mercados y consumidores hacia productos y servicios que, desde el punto de vista ecológico, son mejores que sus competidores, con información y educación, así como incluyendo en el precio de los productos los costes medioambientales reales, en la medida de lo posible. De esta manera se animará a las empresas a responder con iniciativas de gestión e innovación que estimulen el crecimiento, la rentabilidad, la competitividad y la creación de empleo. Así, también, se permitirá a los consumidores adoptar estilos de vida más ecológicos y tomar decisiones con conocimiento de causa.

### **Trabajar en asociación con las empresas**

La Comunidad ha llevado a cabo ya una serie de iniciativas y programas dirigidos a estrechar la colaboración entre autoridades y empresas e incitar a estas últimas a tomar con carácter voluntario medidas para aumentar su rendimiento ecológico. Por ejemplo, el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) anima a las empresas a crear, de forma voluntaria, sistemas de ecoauditoría y ecogestión a nivel de la compañía o el emplazamiento industrial y a publicar de forma periódica informes sobre el rendimiento ecológico, verificados por auditores independientes autorizados. Aunque la acogida del sistema EMAS por parte de las empresas ha sido alentadora, es preciso considerar la aplicación de otras medidas que contribuyan a aumentar el porcentaje de empresas que publican informes rigurosos y auditados sobre desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental y desde un punto de vista más amplio (como, por ejemplo, la iniciativa GRI - *Global Reporting Initiative*<sup>7</sup>, que ofrece a las empresas orientaciones para elaborar informes sobre los resultados obtenidos en la consecución de objetivos de desarrollo sostenible). El programa comunitario LIFE va a seguir siendo un instrumento de gran valor para ilustrar las posibilidades y ventajas de un rendimiento ecológico mayor por parte de empresas y autoridades locales.

---

<sup>7</sup> Establecida por *Coalition for Environmentally Friendly Economies* y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 1987 (véase [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org)).

No obstante, hay otras muchas maneras posibles de intensificar la colaboración y el compromiso de la comunidad empresarial. Un primer paso puede consistir en crear un programa de asistencia en el cumplimiento de las normas. La Comisión, en cooperación con agrupaciones de empresas, va a elaborar una serie de instrumentos para ayudarlas a comprender los requisitos comunitarios en materia de medio ambiente y explicarles cómo cumplirlos. Ejemplos de esos instrumentos pueden ser orientaciones sobre el cumplimiento de distintos reglamentos y directivas, resúmenes de normas, ‘apuntes’ sobre mejores prácticas y tecnologías menos contaminantes en distintos sectores empresariales, repertorios de prestatarios de servicios ambientales y *software* sobre gestión medioambiental que puedan cargarse directamente desde Internet.

Se prestará una atención especial a que esos instrumentos se adapten a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas (PYME). La Comisión, por ejemplo, va a considerar la posibilidad de instaurar un sistema que incite a las PYME a que verifiquen por ellas mismas el grado de cumplimiento de la normativa y perfeccionen sus sistemas de gestión medioambiental. Una de las prioridades es conseguir aumentar la participación de las PYME en el programa comunitario EMAS. Como aliciente para las PYME, se puede animar a los Estados miembros a que racionalicen sus procedimientos de autorización e información a favor de las empresas acreditadas con arreglo a ese sistema. Es preciso apoyar a programas tales como *European Eco-efficiency Initiative* (EEEI), para que se conozcan mejor todos los efectos positivos que los conceptos de rendimiento ecológico pueden tener en los resultados de las empresas.

Otra manera de intensificar la colaboración con las empresas consiste en la adhesión voluntaria a acuerdos medioambientales, que tienen que responder a una serie de criterios estrictos (objetivos claros, transparencia y control) y ser eficaces a la hora de cumplir objetivos ambientales ambiciosos. Deben fijarse unas reglas claras para el proceso de negociación y celebración de esos acuerdos. Si su concepción es correcta, pueden suscitar mejoras ecológicas de una forma más rentable y rápida.

Las empresas que no cumplen la normativa ambiental son penalizadas. No obstante, aquellas que sí lo hacen no suelen recibir ningún tipo de recompensa ni por parte de la administración ni casi nunca en el mercado. En colaboración con los Estados miembros, la Comisión va a propiciar la instauración, a nivel nacional pero de forma armonizada, de sistemas para recompensar a las empresas por su rendimiento ecológico, que destaquen y premien a las que obtienen buenos resultados. Entre otras cosas, este proceso va a estar conectado con la labor de racionalización de los procedimientos de autorización e información.

En el marco de la política integrada sobre los productos, propuesta por la Comisión, se van a investigar vías para aumentar el rendimiento ecológico de los productos a lo largo de todo su ciclo de vida. Lo que se pretende es satisfacer la demanda del consumidor utilizando menos recursos y originando menos peligros y riesgos para el medio ambiente, así como evitar que se generen residuos en el origen. Para ello, entre otras cosas, se actuará con incentivos económicos a favor de productos respetuosos del medio ambiente, se aumentará la demanda de productos y servicios ‘verdes’ informando mejor al consumidor, se sentarán unas bases objetivas sobre contratos públicos ecológicos y se tomarán medidas a favor de la concepción de productos inocuos para el medio ambiente. Para ello se abrirá un debate con las partes interesadas con objeto de perfeccionar el diseño de los productos sobre la base de medidas voluntarias por parte de empresas y sectores con el respaldo, si resulta conveniente, de una labor de normalización y legislación.

Las posibilidades de conseguir mejoras ambientales por medio de tecnologías, materiales y procesos de producción más respetuosos del medio ambiente son enormes, pero con frecuencia la falta de información y otros obstáculos comerciales impiden que las empresas, especialmente las PYME, los apliquen. Además del apoyo a favor de tecnologías ecológicas avanzadas que va a brindar el programa de asistencia en el cumplimiento de la normativa y la política integrada sobre los productos, las ferias tecnológicas y los inventarios de tecnologías en Internet son otros tantos medios para superar esos obstáculos. La Comisión va a estudiar estas y otras medidas para que empresas europeas y medio ambiente puedan explotar todos los beneficios que brindan las tecnologías.

### **Acciones**

- Fomentar una aplicación más amplia del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y, además, elaborar medidas para aumentar el porcentaje de empresas que publican informes rigurosos y verificados por auditores independientes en los que se presentan sus resultados en materia de desarrollo sostenible y de rendimiento ecológico.
- Instaurar un programa de asistencia en el cumplimiento de la normativa con un apartado específico para las PYME.
- Crear sistemas para recompensar el rendimiento ecológico de las empresas.
- Impulsar acuerdos y compromisos voluntarios para alcanzar objetivos medioambientales claros.
- Adoptar medidas especiales como parte de una política integrada sobre los productos para promocionar productos y procesos más ecológicos.

### **Ayudar a los consumidores a elegir con conocimiento de causa**

Los ciudadanos, como consumidores, tienen que recibir información pertinente y fácilmente comprensible sobre las credenciales medioambientales de un producto para que su elección favorezca las iniciativas ecológicas de las empresas. Los funcionarios responsables de la contratación pública y los encargados de las compras en las empresas necesitan también información de esas características. La Comisión va a estudiar de qué manera las empresas pueden ofrecer a los consumidores la información necesaria a través de sitios en Internet o de otras vías de comunicación.

Algunos Estados miembros y la Comunidad han creado sistemas de etiquetado ecológico de productos con objeto de influir sobre la elección del consumidor a favor de productos más respetuosos del medio ambiente y favorecer la introducción de la dimensión medioambiental en los contratos públicos. La Comunidad va a evaluar los resultados y la eficacia de sistema comunitario de etiqueta ecológica, y a partir de las conclusiones de esa evaluación, introducirá las modificaciones que resulten necesarias. Por otra parte, la Comunidad va a estudiar, en el marco de la política integrada sobre los productos, medidas que puedan promocionar la aceptación de los tipos de etiquetas ecológicas que permiten a los consumidores comparar resultados entre productos. Un buen ejemplo lo constituye la clasificación de frigoríficos y congeladores según su eficiencia energética, o de lavadoras, en función de su eficiencia energética y de consumo de agua. Medidas como estas, combinadas con incentivos económicos por parte de los gobiernos, como el reembolso de parte del precio del producto que cumple los criterios más estrictos de rendimiento ecológico, pueden ser un instrumento

sumamente eficaz. La Comisión estudiará, además, formas de fijar de forma más competitiva los precios de los productos ecológicos en general en el mercado interior.

Otro medio eficaz es proporcionar información sobre el contenido, o no, de algunas sustancias peligrosas, sobre el origen de los materiales utilizados para fabricar el producto, sobre si es reciclable o no, etc. Los Estados miembros y las empresas deben tender a la creación de sistemas de información sobre todos los tipos de productos en los próximos años, y la Comisión los respaldará desde la política integrada sobre los productos. La directiva sobre publicidad engañosa, que está siendo objeto de revisión, se aplica también a las aserciones ecológicas sobre productos. La Comisión elabora orientaciones para ayudar a las empresas a cumplir lo dispuesto en la directiva y los gobiernos nacionales deben establecer mecanismos adecuados para verificar tales aserciones.

Los contratos públicos representan aproximadamente el 14% de la demanda en el mercado, y los responsables de las compras en compañías y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pueden contribuir a introducir la dimensión medioambiental en el mercado incluyendo el rendimiento ecológico entre sus criterios de compra. La Comisión, mientras vela por su coherencia con el mercado interior, va a seguir favoreciendo la adopción de prácticas para incluir la dimensión ambiental en la política de compras mediante la inclusión en una base de datos de orientaciones que permitan a empresas y autoridades locales establecer sistemas adecuados de contratación y evitar así que tengan que volver a inventar la rueda cada vez. Además, la Comisión va a estudiar la viabilidad de promover la introducción de la dimensión ambiental en los contratos introduciendo la obligación de realizar, antes de la adjudicación, una evaluación del impacto ambiental de las distintas alternativas disponibles que respondan a las necesidades del poder adjudicador. De esta manera, las decisiones se adoptarán con pleno conocimiento de las consecuencias ecológicas. Para dar ejemplo, la Comisión y otras instituciones y organismos comunitarios van a realizar una evaluación exhaustiva de sus propias prácticas en materia de contratación y adoptarán las medidas necesarias para mejorar los resultados.

#### **Acciones**

- Evaluar los resultados y la eficacia del sistema comunitario de etiqueta ecológica.
- Fomentar, por ejemplo mediante incentivos fiscales en los casos que resulte adecuado, la aplicación de etiquetas ecológicas que permitan a los consumidores comparar el rendimiento ecológico (por ejemplo, la eficiencia energética) de productos del mismo tipo.
- Promover la introducción de la dimensión ambiental en los contratos de compra, con orientaciones, y evaluar ese aspecto en los contratos de las instituciones comunitarias, para dar ejemplo.

#### **Subvenciones y ayudas estatales con efectos nocivos para el medio ambiente**

Otro aspecto de la actividad en el mercado que hay que atender es el de las subvenciones estatales que dan pie a impactos ambientales inintencionados. Las subvenciones a la industria del carbón frenan el cambio hacia fuentes menos contaminantes de producción de energía como el gas o los parques eólicos, porque el consumo de carbón resulta artificialmente más barato. Los mecanismos de apoyo a los precios agrícolas y algunos pagos vinculados a productos pueden servir de estímulo a prácticas agrarias perjudiciales para el medio ambiente. Gracias al proceso Agenda 2000 se han registrado grandes resultados a la hora de modificar y

evaluar las subvenciones que se aplican con arreglo a la Política Agraria Común de la Comunidad y a los Fondos Estructurales y de Cohesión. No obstante, quedará aún mucho por hacer cuando esos programas sean objeto de revisión a mediados de esta década.

Por otra parte, las subvenciones pueden tener también efectos benéficos, por ejemplo cuando impulsan el desarrollo de productos y procesos de producción ecológicos, siempre y cuando esas subvenciones cumplan las normas comunitarias sobre ayudas estatales. La Comisión acaba de adoptar nuevas directrices sobre ayudas estatales medioambientales, en las que se han incluido cambios para explotar al máximo las posibilidades de utilizar las subvenciones para fines medioambientales, minimizando, al mismo tiempo, el impacto sobre la competencia en el mercado interior.

### **Introducir la dimensión ambiental en el sector financiero**

Las actividades del sector financiero en materia de crédito e inversión tienen, indirectamente, un impacto ambiental considerable porque determinan las empresas y actividades que pueden tener acceso al capital, y en qué condiciones. Si las empresas y el sector financieros facilitan la revelación de la información pertinente, puede crearse un incentivo a favor de actitudes más 'ecológicas'. Por otra parte, son cada vez más los consumidores y partes interesadas que no se conforman con saber que una empresa ofrece buenos productos y servicios a un precio justo; quieren, además, garantías de que esos productos y servicios se han producido de una forma responsable desde los puntos de vista social y ambiental. La Comisión va a ayudar al sector financiero impulsando la inclusión sistemática de aspectos relacionados con los costes medioambientales en los informes financieros.

En los casos en que el sector financiero ofrece al público fondos de inversión ecológicos, pueden elaborarse orientaciones voluntarias sobre cómo tiene que ser una inversión para considerarse ecológica. Y, además, en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, podemos influir de forma más directa sobre el flujo de fondos destinados a actividades respetuosas del medio ambiente.

#### **Acciones**

- Promover el intercambio de mejores prácticas políticas entre Estados miembros.
- Estudiar la posibilidad de llevar a cabo una iniciativa voluntaria con el sector financiero que podría consistir, por ejemplo, en el intercambio de mejores prácticas, un acuerdo para cumplir normas armonizadas sobre comunicación de información por parte de empresas del sector financiero, sobre la concesión de préstamos, sobre fondos de inversión ecológicos, etc.
- Aumentar la integración de objetivos y consideraciones medioambientales en los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

### **Crear un régimen comunitario de responsabilidad en materia de medio ambiente**

En general, el Derecho comunitario de medio ambiente ha tendido a centrarse en reglamentar algunas actividades o sustancias que plantean riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Ese corpus legislativo rara vez se ocupa de lo que ocurriría si, pese a la normativa, se produjeran daños a las personas, sus bienes y el medio ambiente. El Tratado establece que la política comunitaria de medio ambiente debe regirse por unos principios fundamentales, entre los que cabe citar el principio de que quien contamina, paga, y el principio de acción

preventiva<sup>8</sup>. Por consiguiente, una de las tareas importantes que debe llevar a cabo la Comunidad es velar por que aquellos que provoquen daños a la salud humana o el medio ambiente respondan por sus actos y por prevenir esos daños siempre que sea posible.

En su Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental<sup>9</sup>, de febrero de 2000, la Comisión propone un régimen que declare legalmente responsables a las partes que provoquen daños a las personas o a las propiedades ajenas, contaminen lugares o atenten contra la biodiversidad. En la actualidad está preparando una norma sobre responsabilidad ambiental.

## **Acción**

– Adoptar legislación sobre responsabilidad ambiental.

### **2.4. Capacitar a los ciudadanos y modificar comportamientos**

Los ciudadanos europeos están muy comprometidos a favor de la protección del medio ambiente y, en los últimos años, han empezado a desempeñar un papel más activo, como individuos, en ese campo. Muchas personas están ya empeñadas en cambiar su comportamiento personal y familiar y, por ejemplo, reciclan, adquieren productos ecológicos e instalan sistemas eficientes desde el punto de vista energético en sus viviendas. Además, los ciudadanos bien informados que participan activamente en el proceso de toma de decisiones medioambientales son una nueva y poderosa fuerza impulsora de resultados positivos para el medio ambiente. La gente quiere hacerse oír cada vez más en las decisiones que se adoptan a nivel comunitario, regional, nacional e internacional que afectan a su salud y a la calidad del medio ambiente. Para actuar con eficacia, sin embargo, necesitan información de calidad que puedan aplicar y comprender, y tienen que poder acceder convenientemente a los responsables en ese proceso de toma de decisiones para expresar su opinión.

Con arreglo al Convenio de Aarhus, las instituciones comunitarias y de los Estados miembros han contraído una serie de compromisos para aumentar la transparencia, ampliar el acceso a la información medioambiental e intensificar la participación de la población en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Ya se está procediendo a modificar algunas normas y procedimientos comunitarios, labor que quedará concluida en los próximos años. La Comisión se ha comprometido, además, a aumentar la participación de partes interesadas en la formulación de políticas y el establecimiento de metas, como se describe en la sección 8. La plena aplicación de la directiva sobre evaluación de impacto ambiental y la propuesta sobre evaluación ambiental estratégica capacitará a los ciudadanos al proporcionarles más oportunidades de dar su opinión en decisiones sobre planes, políticas y proyectos.

Para que los ciudadanos puedan ejercer un poder popular como votantes y partes interesadas en las decisiones que se adoptan en todas las esferas administrativas, tienen que conocer y comprender cuáles son los problemas, qué se necesita para solucionarlos y cómo pueden contribuir a resolverlos. Por consiguiente, la educación ambiental, la información (mapas, indicadores, etc.) y las campañas de sensibilización van a ser fundamentales en este proceso. Ya se han puesto en marcha iniciativas a nivel europeo para crear un conjunto coherente y comprensible de indicadores medioambientales y mejorar la presentación de la información en forma de mapas. La labor de educación es fundamentalmente responsabilidad de cada

---

<sup>8</sup> Apartado 2 del artículo 174 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>9</sup> COM(2000) 66 final de 9 de febrero de 2000.

Estado miembro, y se les anima a incluir en los programas de estudios elementos medioambientales.

Probablemente es más fácil ofrecer a los ciudadanos información que les induzca a llevar un estilo de vida más sostenible a nivel local, regional y nacional, y a través de una gama de organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, que inspiren respeto y confianza. Los ciudadanos necesitan información práctica que les ayude a utilizar y comprar productos y servicios alternativos que sean eficientes desde el punto de vista energético, reciclables o que presenten otras ventajas para el medio ambiente. En el Reino Unido y Suecia, por ejemplo, ya se están llevando a cabo iniciativas de este tipo, con páginas Web y programas docentes. La Comunidad puede contribuir a la difusión de este tipo de actividades mediante información sobre mejores prácticas y herramientas prácticas dirigidas a dar impulso de salida a la actuación de autoridades locales y otras organizaciones.

A nivel local hay muchas medidas en curso a favor del medio ambiente, lo cual refleja el interés de los ciudadanos por mantener un entorno agradable y preservar el campo y la fauna y flora locales. La participación pública en el proceso de planificación puede aumentar con información más fácilmente accesible y de mayor calidad. Los informes medioambientales de empresas y autoridades tienen que poner a disposición de los habitantes información que les permita obtener fácilmente datos sobre emisiones de industrias y demás instalaciones presentes en su zona. Esta práctica es habitual ya en los EEUU, donde pueden obtenerse desde Internet mapas donde se presenta ese tipo de información. En la sección 8 se habla del análisis relativo a la comunicación de información medioambiental, que tiene por objetivo abrir el acceso de la población a información local fácil de comprender.

#### **Acciones**

- Mejorar el acceso y la calidad de la información que se ofrece a los ciudadanos sobre medio ambiente (por ejemplo, niveles de emisiones contaminantes en el entorno local).
- Preparar instrumentos prácticos a nivel regional o local que permitan a los ciudadanos evaluar y comparar el rendimiento ecológico de su comportamiento o de su vivienda, y proporcionar información que permita aumentar dicho rendimiento.

#### **2.5. Introducir la dimensión medioambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo**

En el complejo juego de fuerzas y presiones que dan lugar a los problemas ecológicos, la planificación y gestión de los usos del suelo desempeñan un papel vital. Se trata de un amplio abanico de decisiones, que suelen adoptarse a nivel local y regional, y que determinan el carácter e intensidad de actividades y usos del suelo que, con frecuencia, pueden tener grandes impactos sobre las condiciones medioambientales. Esos impactos pueden ser directos, como la destrucción de hábitats y paisajes, o indirectos, por ejemplo cuando contribuyen a aumentar el tráfico y, por tanto, la congestión, la contaminación atmosférica y la emisión de gases de efecto invernadero. Esos impactos son especialmente preocupantes en zonas urbanas y costeras, que es donde se registra la mayor presión y surgen más conflictos por los usos y explotación del suelo.

La directiva comunitaria sobre evaluación de impacto ambiental (EIA)<sup>10</sup> y la propuesta sobre evaluación ambiental estratégica (EAE), que tienen por objeto garantizar la evaluación adecuada de las repercusiones sobre el medio ambiente de proyectos de infraestructuras, contribuirán también a una mayor integración de las consideraciones medioambientales en las decisiones de planificación.

Más allá de esto, el único papel que puede desempeñar la Comunidad es impulsar y propiciar una planificación eficaz y políticas adecuadas a nivel local y regional. Próximamente se publicará un Libro Verde sobre transporte urbano, que abordará las mejores prácticas y la evaluación comparativa para conseguir un transporte menos contaminante mediante la racionalización del uso de los vehículos y la promoción del transporte público. Es preciso ampliar y extender iniciativas tales como la red de ciudades sostenibles y el programa piloto sobre gestión integrada de zonas costeras. La Comisión, además, va a iniciar un programa especial dirigido a arquitectos, funcionarios, planificadores, promotores, agrupaciones ecologistas y ciudadanos para fomentar las mejores prácticas desde el punto de vista de la ordenación urbana y el desarrollo de ciudades sostenibles. El programa va a centrarse en la constitución de redes de mejores prácticas, por ejemplo a través de una página Web, que servirá de foro para intercambiar ideas y experiencias y actuará como un conjunto de instrumentos para apoyar la transición hacia un desarrollo urbano sostenible. La creación de redes de destinos turísticos contribuirá a fomentar el intercambio de experiencias y prácticas correctas sobre formas sostenibles de turismo.

Los programas comunitarios, en especial las políticas regionales, van a desempeñar un papel importante a la hora de estimular la gestión medioambiental. La Política Agraria Común brinda cada vez más oportunidades para favorecer una gestión del suelo positiva para el medio ambiente gracias a los programas agroambientales, lo cual reviste gran importancia para facilitar la constitución de la red Natura 2000 y ampliar las vías de conservación de la biodiversidad y el paisaje.

#### **Acciones**

- Suscitar interés mediante una comunicación sobre planificación y medio ambiente: la dimensión territorial.
- Mejorar la aplicación de la directiva sobre evaluación de impacto ambiental e introducir plena y correctamente las evaluaciones ambientales estratégicas tras su adopción a nivel comunitario.
- Elaborar un programa de trabajo de la Comisión para difundir las mejores prácticas con respecto a una planificación sostenible, que va a incluir la creación de una página Web y de instrumentos conexos.
- Seguir prestando apoyo a los programas y redes que fomentan el intercambio de experiencias y el desarrollo de buenas prácticas en materia de desarrollo urbano sostenible.

---

<sup>10</sup> Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, DO L 073 de 14/03/1997, p. 0005 - 0015.

- La política comunitaria de cohesión y, en especial, el uso de los fondos comunitarios, debe contribuir al tratamiento correcto de la planificación sostenible de los usos del suelo, incluso por lo que se refiere al desarrollo urbano.
- Aumentar los recursos y ampliar el alcance de las medidas agroambientales en la Política Agraria Común.
- Promover y crear redes de destinos turísticos para impulsar asociaciones activas a favor de un turismo sostenible.

### 3. RESOLVER EL PROBLEMA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

#### 3.1. El problema

Todo indica que el cambio climático está teniendo lugar aquí y ahora. Aunque pueden producirse variaciones climáticas de forma natural, es evidente que la actividad humana está aumentando la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera. La comunidad científica está ya firmemente convencida de que ese aumento de las concentraciones va a hacer aumentar la temperatura del planeta, con graves consecuencias para la estabilidad y equilibrio del clima. Algunas de las pruebas irrefutables de tal calentamiento, descritas en los informes de evaluación del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), son las siguientes:

- En los últimos 100 años, la temperatura media en Europa ha aumentado aproximadamente 0,8°.
- El último decenio ha sido el más cálido del siglo y 1998, el año en que se registraron las temperaturas más elevadas.
- En el norte de Europa llueve cada vez más, y en el sur, menos.

Las previsiones más recientes<sup>11</sup> indican que el cambio climático provocará un aumento de las temperaturas de entre 1° y 6° para el año 2100, lo que provocará subidas del nivel del mar de hasta 90 centímetros y cambios notables en las pautas climáticas, como más inundaciones, olas de frío y fuertes tormentas. Se prevé que las regiones septentrionales de Europa serán cada vez más cálidas y húmedas, con más inundaciones y fuertes tormentas, mientras que las regiones meridionales van a registrar cada vez menos lluvias, con graves repercusiones para la agricultura, la silvicultura, el abastecimiento de agua y el turismo. Si no se detiene, esta tendencia continuará a un ritmo tal que las especies de fauna y flora de distintas zonas climáticas van a ser incapaces de migrar a la misma velocidad con que se suceden los cambios en esas zonas. Las consecuencias para la biodiversidad, que ya soporta enormes presiones en otros frentes, pueden ser desastrosas.

Las implicaciones de todo ello sobre la sociedad pueden ser devastadoras. Por ejemplo, en algunas regiones del mundo, los períodos de sequía cada vez más prolongados y el derrumbamiento de la agricultura pueden suponer una amenaza para la seguridad y estabilidad social. Pueden, también, modificar el cuadro de enfermedades en todo el mundo, por ejemplo, con la propagación de enfermedades tropicales y subtropicales en las zonas que se vuelvan más cálidas y húmedas. Los costes económicos de esos cambios van a ser mucho mayores que los costes de las medidas necesarias para atajarlos.<sup>12</sup>

Los gases de efecto invernadero que plantean problemas son el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano (CH<sub>4</sub>), el óxido de nitrógeno (N<sub>2</sub>O) y los gases fluorados<sup>13</sup>. La combustión de

---

<sup>11</sup> *Third Assessment Report, IPCC, (2000).*

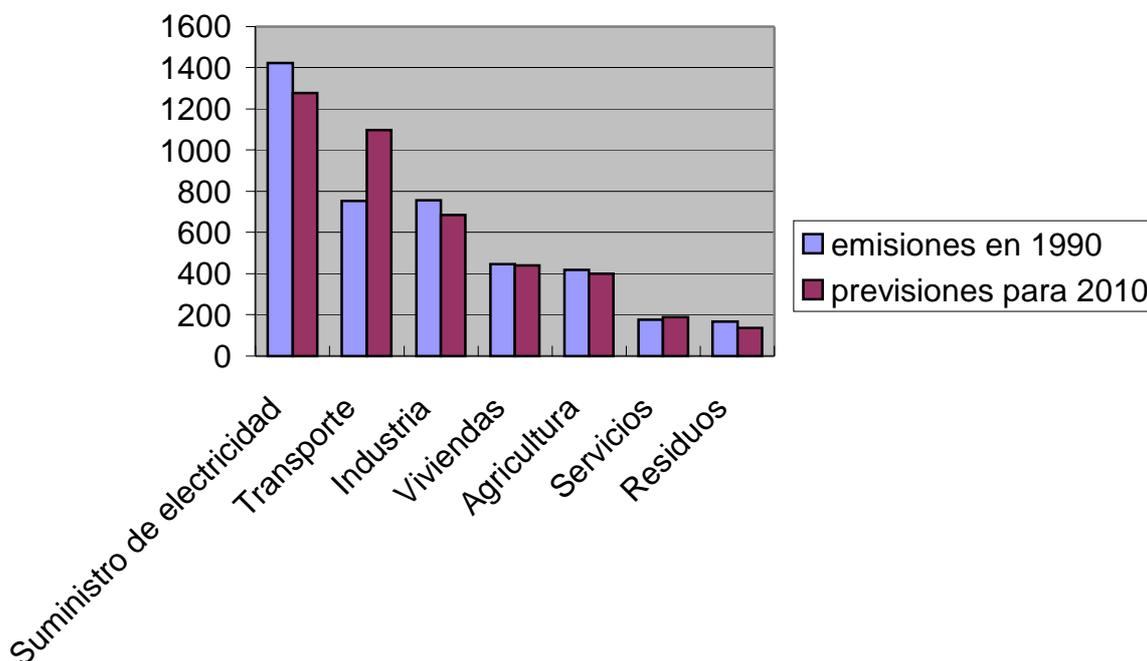
<sup>12</sup> *European Environmental Priorities: An Integrated Economic and Environmental Assessment, DG Medio ambiente (2000)*

<sup>13</sup> Además de esos gases, las sustancias que agotan la capa de ozono (como los CFC) son gases de efecto invernadero muy potentes. En la actualidad se está suprimiendo su utilización progresivamente, sobre la base del Protocolo de Montreal. Por consiguiente, la política sobre clima no se ocupa ya de esos gases.

combustibles fósiles en coches, camiones, aviones, centrales eléctricas, calefacción de viviendas, etc. es la principal responsable del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Otras fuentes emisoras de esos gases son, por ejemplo, las emisiones de metano del ganado, de óxidos de nitrógeno de las tierras de cultivo, de metano de vertederos y de gases fluorados de procesos de fabricación. La deforestación y los cambios en los usos del suelo contribuyen también enormemente a la liberación de CO<sub>2</sub> a la atmósfera. A la inversa, es posible reducir la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera mediante el proceso de captura del carbono en capas geológicas, la biomasa (bosques) y la tierra inducido por cambios en las prácticas y modelos de usos del suelo.

El efecto invernadero de esos gases puede retrasar aún más la recuperación de la capa de ozono que, en sí, influye sobre el clima del planeta. Es necesario comprender mejor la química y dinámica de la atmósfera.

La Unión Europea ha cumplido el compromiso de estabilizar en el año 2000 sus emisiones de CO<sub>2</sub> en los niveles de 1990, aunque lo ha conseguido fundamentalmente gracias a las excepcionales reducciones registradas en Alemania y el Reino Unido. No se espera, sin embargo, que los niveles de emisión de gases de efecto invernadero puedan disminuir para 2010 si no se adoptan medidas adicionales. Se prevé un aumento considerable de las emisiones de CO<sub>2</sub> de hasta el 40% en el sector del transporte, que hoy en día representa ya prácticamente el 30% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> en la Unión Europea. El gráfico que se ofrece a continuación ilustra a cuánto puede ascender ese aumento en los principales sectores económicos.



### *Distribución de las emisiones de gases de efecto invernadero por sectores clave*

*Cifras en millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>*<sup>14</sup>

<sup>14</sup> *Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change* (Enero de 2001), DG Medio ambiente.

Por otra parte, para prevenir el cambio climático no hay que reducir, forzosamente, los niveles de crecimiento y prosperidad. Lo que sí debe hacerse, sin embargo, es desarrollar de otra manera la economía para poder disociar emisiones y crecimiento económico. El cambio climático es un potente motor de innovación tecnológica y rendimiento económico.

### **3.2. Objetivos y metas**

#### **Objetivo**

En consonancia con la finalidad de la Convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, estabilizar la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero en un nivel que no provoque variaciones no naturales en el clima de la Tierra.

#### **Metas**

Según estimaciones científicas, si se pretende alcanzar este objetivo, es preciso reducir a más largo plazo las emisiones globales de gases de efecto invernadero aproximadamente un 70% con respecto a los niveles de 1990.

A la vista de este objetivo a largo plazo, hay que tender para el año 2020 a una reducción global del orden del 20% – 40% (según los índices reales de crecimiento económico y, por tanto, las emisiones de gases de efecto invernadero, y en función del éxito de las medidas adoptadas para combatir el cambio climático) con respecto a 1990, por medio de un acuerdo internacional eficaz.

A corto plazo, la Unión Europea se ha comprometido, en virtud del Protocolo de Kioto, a reducir para 2008-2012 sus emisiones de gases de efecto invernadero un 8% en comparación con los niveles de 1990.

### **3.3. Estrategia**

#### **Moderar el cambio climático**

Para resolver el problema del cambio climático se requiere una sólida cooperación internacional. La Unión Europea es responsable de aproximadamente el 15% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, pero sólo representa el 5% de su población. Por consiguiente, tenemos que ser los primeros en trabajar por reducir las emisiones. Un primer paso fundamental es cumplir las metas establecidas en Kioto que, en el caso de la Comunidad, consiste en reducir para 2008-2012 las emisiones de gases de efecto invernadero un 8% frente a los niveles registrados en 1990. Incluso para alcanzar esta meta tan modesta va a ser preciso que todos los sectores económicos responsables de las emisiones realicen un esfuerzo considerable. Al mismo tiempo, la Comunidad debe presionar para conseguir un acuerdo internacional sobre reducciones más ambiciosas.

Como preparación a una acción efectiva a nivel comunitario para combatir el cambio climático, la Comisión Europea ha publicado una comunicación sobre políticas y medidas de la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y un Libro Verde sobre un sistema de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea<sup>15</sup>. En este

---

<sup>15</sup> Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, COM (2000) 87 final.

contexto, la Comisión inició el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)<sup>16</sup>. A partir de los resultados del PECC se formularán propuestas concretas en materia de política energética, de transportes, industria y agricultura, y en relación con el sistema de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea.

La labor que debemos realizar seguirá distintas vías:

- **Medidas específicas** para aumentar la eficiencia energética, el ahorro de energía y el consumo de materias primas y energías renovables, así como para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero distintos al CO<sub>2</sub>. Ello puede hacerse, por ejemplo, con legislación específica (a través, entre otras cosas, de la directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación), acuerdos medioambientales con la industria, instrumentos de mercado y apoyo a la aplicación de tecnologías avanzadas.
- **Integración** de objetivos relativos al cambio climático en políticas sectoriales comunitarias (por ejemplo, transporte, energía, industria, agricultura y política regional) sobre la base de objetivos específicos, indicando las medidas concretas que deben adoptarse y elaborando los indicadores pertinentes.
  - Los cambios estructurales en el sector del transporte para responder a la demanda, promover el paso al transporte ferroviario, por vía fluvial y al transporte público y aumentar la eficiencia del transporte, revisten una importancia primordial en este contexto. Los combustibles de sustitución y las tecnologías adecuadas para conseguir motores más eficientes o con emisiones de carbono bajas o nulas deben ser objeto de investigación y explotarse con la perspectiva de que lleguen a ser comercialmente viables. Otro aspecto al que va a prestarse atención son las emisiones de la aviación, que se calcula van a aumentar prácticamente un 100% entre 1990 y 2010.
  - En el sector energético, es preciso promover aún más el paso del carbón y petróleo para generar electricidad a favor de fuentes de energía que emitan menos CO<sub>2</sub>, en particular el gas natural, así como descartar el uso de combustibles fósiles. Debe pasarse cada vez más a utilizar fuentes renovables de energía, con objeto de conseguir que en el año 2010, el 12% de la electricidad se genere a partir de esas fuentes. A medida que se cierran centrales nucleares cuando llegan al final de su vida útil, tienen que sustituirse por otras soluciones que produzcan carbono en cantidades pequeñas o nulas. La utilización de sistemas de generación combinada de calor y electricidad (que distribuyen a empresas y viviendas el calor generado en la producción de electricidad) brinda la posibilidad de aumentar la eficiencia y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>. Para 2010, el suministro combinado de calor y electricidad debe representar el 18% de la producción de electricidad. La gestión de la demanda de energía va a ser un elemento central de esta política.
  - En el sector agrario deben reducirse notablemente las emisiones de metano y óxidos de nitrógeno, y debe explotarse la captura del carbono mediante técnicas que refuercen los 'sumideros de carbono' en agricultura y silvicultura,

---

<sup>16</sup> [Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático \(PECC\) COM\(2000\) 88 final.](#)

y gracias al empleo de productos a base de madera en la construcción y la industria. El sector industrial debe esforzarse por aumentar su eficiencia energética y tender a mejoras anuales de, por lo menos, el 1% previsto en el plan de acción sobre eficiencia energética de la Unión Europea.

- Estrategias **intersectoriales**, como el establecimiento en la Unión Europea de un sistema de comercio de derechos de emisión para 2005 e impuestos sobre la energía que conduzcan a un aumento regular y previsible de los precios de la energía.
- **Más investigación** sobre, en particular, tecnologías y materiales innovadores, fuentes y sumideros de carbono en el océano y efectos de la química atmosférica, así como para preparar el terreno para una reducción radical del consumo de energía.
- **Más información a ciudadanos y empresas** sobre el cambio climático y cómo les puede afectar a nivel local, y para indicarles cómo pueden contribuir a la resolución del problema. Análisis a nivel regional que pongan de manifiesto los impactos directos sobre las comunidades locales harán comprender la necesidad de un cambio y contribuirán a aumentar la sensibilización.

Debe estudiarse la cuestión de la captura de CO<sub>2</sub> en antiguos yacimientos de gas y petróleo y en acuíferos, que deberán explotarse si resultan viables desde los puntos de vista ambiental y económico.

Como parte del Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)<sup>17</sup>, la Comisión va a preparar políticas y medidas comunitarias por estas vías a través de un proceso en el que intervendrán las distintas partes interesadas. No obstante, los Estados miembros así como las autoridades regionales y locales son responsables de muchos de los pasos que hay que dar, por ejemplo en la política de transporte, la planificación de los usos del suelo y las campañas de sensibilización.

Con la ampliación de la Unión Europea hacia Europa central y oriental, va a ser posible reducir emisiones aumentando la eficiencia energética en esa región y velando por que los precios de la energía reflejen los costes medioambientales. Va a ser preciso garantizar que la aplicación de la Política Agraria Común en esos países no dé pie a un aumento de emisiones de metano y óxido de nitrógeno.

### Acciones

- Crear un sistema en la Unión Europea de comercio de derechos de emisión de CO<sub>2</sub>.
- Realizar un inventario y un análisis de las subvenciones energéticas en los Estados miembros, y examinar si son compatibles con los objetivos relativos al cambio climático.
- Promover las fuentes renovables de energía con una nueva directiva y proporcionándoles el apoyo adecuado en el mercado liberalizado de la energía.
- Recurrir a instrumentos de mercado, por ejemplo con propuestas de impuestos sobre la energía.

---

<sup>17</sup> [Políticas y medidas de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: hacia un Programa Europeo sobre el Cambio Climático \(PECC\) COM\(2000\)88 final.](#)

- Propiciar el ahorro de energía en los sistemas de calefacción y refrigeración de edificios.
- Celebrar un acuerdo ambiental con la industria para aumentar la eficiencia energética y reducir emisiones específicas.
- Determinar una vía de actuación especial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación, si no se acuerda una medida semejante en la Organización de la Aviación Civil Internacional antes del año 2002.
- Incluir al cambio climático entre los temas más importantes de la política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico y en la coordinación de la investigación en los Estados miembros.

### **Prepararse al cambio climático**

Desde que se consigue reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta que se reducen las concentraciones reales, pasa mucho tiempo. Es probable que aun cuando pudiéramos conseguir que las emisiones se mantuvieran en niveles sostenibles, así y todo se produciría cierto grado de cambio climático inducido por la acumulación actual de esos gases en la atmósfera. Es preciso, por tanto, determinar y aplicar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático.

Algunos estudios apuntan ya a algunos sectores que pueden experimentar problemas, por ejemplo:

- Los sistemas e infraestructuras de energía y transporte, que tienen que soportar condiciones climáticas extremas.
- El urbanismo que impulsa la creación de más parques y zonas verdes y que favorece el empleo de materiales de construcción que contribuyen a hacer las ciudades más frescas.
- Los usos del suelo y las prácticas agrarias tienen que adaptarse a modelos climáticos distintos.
- Las medidas de sanidad pública dirigidas a combatir enfermedades (gástricas, por ejemplo), que pueden extenderse por toda Europa con un clima más húmedo y más cálido.
- Los servicios de urgencia, que deben adaptarse y modernizarse con equipos y procedimientos adecuados y hacer estimaciones realistas de los peligros potenciales del cambio climático.

Las medidas de adaptación al cambio climático son responsabilidad en primer lugar de los Estados miembros y las autoridades locales. No obstante, la Comunidad puede apoyar su labor.

### **Acciones**

- Revisar las políticas comunitarias, especialmente en materia de cohesión, para que la adaptación a las consecuencias del cambio climático se aborde de forma adecuada en las decisiones de inversión.

- Elaborar instrumentos de evaluación y modelización del clima a nivel regional para preparar medidas de adaptación a ese nivel y promover la sensibilización de ciudadanos y empresas.

## **Liderazgo de la Unión Europea para una acción internacional**

La Unión Europea tendrá que seguir asumiendo el liderazgo a nivel internacional en lo que respecta al establecimiento y seguimiento de metas que estén a la altura de una lucha eficaz contra el cambio climático, así como para presionar por que se cumplan. Un primer paso será la ratificación del Protocolo de Kioto a tiempo para que entre en vigor en 2002.

Los acuerdos internacionales sobre reducción de emisiones que se celebren en el futuro tendrán que incluir a países que aún no han adquirido en el Protocolo de Kioto el compromiso de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, sobre todo aquellos que disfrutaban ya de un grado de desarrollo y un nivel de ingresos relativamente altos. Las metas que se establezcan en esos acuerdos futuros deben, entre otras cosas, basarse en consideraciones relativas al reparto equitativo de esas emisiones.

### **Medida**

- Ratificar y aplicar el Protocolo de Kioto.

El cambio climático es un problema grave para nuestra sociedad. Tiene que resolverse a nivel internacional con una actuación concertada y una planificación a largo plazo. Si se aborda de manera adecuada, nuestro empeño por limitar ese cambio puede generar muchas oportunidades y beneficios para las empresas, además de ventajas secundarias desde el punto de vista de la reducción de la contaminación atmosférica. La industria recibirá ayuda para innovar, desarrollar nuevos productos y servicios y ganar nuevos mercados a escala mundial. Lo más importante, sin embargo, es que el éxito contribuirá a que las generaciones futuras hereden un medio ambiente viable y una sociedad sostenible.

## **4. NATURALEZA Y BIODIVERSIDAD - PROTEGER UN RECURSO ÚNICO**

### **4.1. El problema**

Unos sistemas naturales sanos y equilibrados son esenciales para sostener la vida en este planeta. La naturaleza proporciona a la sociedad los recursos necesarios para su supervivencia: aire, agua, alimentos, fibras, medicinas y materiales de construcción. También valoramos la naturaleza por sí misma, por los servicios que nos presta, por ser una fuente de deleite estético y por su interés científico. Los niños necesitan crecer conscientes de la naturaleza que los rodea. Como especie, tenemos la responsabilidad de preservar el valor intrínseco de la naturaleza, tanto para nosotros como para las generaciones futuras.

Tenemos por tanto que encontrar respuestas a los problemas que la actividad humana crea para la naturaleza y para la biodiversidad que ésta sustenta. Estos problemas pueden clasificarse de la siguiente manera:

- La contaminación derivada del transporte, la industria y la agricultura continúa amenazando las zonas naturales y la vida silvestre. La contaminación puede ser consecuencia de sucesos directos y dramáticos tales como el desastre de Baia Mare en Rumanía en el que hubo una fuga de cianuro y metales pesados de una mina de

oro a un río que causó la destrucción masiva de animales y plantas. Los efectos también pueden acumularse a lo largo del tiempo como, por ejemplo, la lluvia ácida que desgasta los suelos, los bosques y los lagos, o los productos químicos que ponen en peligro la capacidad de cría de las aves y otros animales. La "eutrofización", es decir, el exceso de nutrientes en el agua que provoca la proliferación de algas u otras plantas, podría amenazar la vida en el medio acuático marino o lacustre y fluvial. Las radiaciones ionizantes constituyen una amenaza potencial para la flora y la fauna y deben por tanto ser objeto de vigilancia.

- También surgen problemas por los cambios en los usos del suelo y por la explotación de los recursos naturales a un ritmo más rápido que el de su regeneración, como ocurre por ejemplo con la pesca. La construcción de nuevas carreteras, edificaciones y otras infraestructuras está fragmentando el campo en zonas cada vez más pequeñas que hacen imposible la supervivencia de las especies. Todas las tendencias señalan que la pérdida de zonas rurales abierto debida al desarrollo continuará en el futuro.
- Son causa de preocupación los riesgos potenciales para la biodiversidad derivados de las consecuencias indeseadas e imprevistas de la introducción de determinadas especies no autóctonas que no están bien adaptadas a las condiciones locales, así como el uso de OMG.

La explotación del mar y las diferentes presiones a las que se somete el medio ambiente marino representan problemas similares causados por la actividad humana.

Con la degradación o la pérdida de hábitats, la flora y la fauna se ven con frecuencia agredidas o incluso amenazadas de extinción. En Europa están amenazadas el 38% de las especies de aves y el 45% de todas las mariposas. En Europa septentrional y occidental se han perdido el 60% de las zonas húmedas. Unos dos tercios de los árboles de la Unión Europea sufren agresión, y los incendios forestales son un problema en el sur. Algunas poblaciones de peces están en peligro de desaparición y algunas especies de fauna marina que son objeto de pesca comercial se han visto diezmadas. A escala mundial, la tala de bosques y la explotación maderera ilegal han causado la pérdida del 90% de los bosques tropicales de la costa atlántica de Sudamérica, una de las zonas con mayor diversidad biológica. El comercio internacional de flora y fauna se considera una amenaza para casi 30.000 especies<sup>18</sup>.

La protección de la naturaleza y la diversidad biológica no implica necesariamente el cese de toda actividad humana. Gran parte de los paisajes y hábitats seminaturales valiosos actuales son el resultado de nuestro patrimonio histórico agrario. No obstante, la estabilidad ecológica de esos paisajes modernos con especies diversas de flora y fauna también se ve amenazada a medida que se abandonan o marginan las tierras. El mantenimiento de paisajes valiosos como estos exige una gestión del suelo adecuada.

El suelo es un recurso finito vital para la agricultura que está sometido a presión. La erosión, que está relacionada con el clima y la meteorología, es un problema grave en Europa meridional y amenaza con afectar también a la zona septentrional. La erosión está relacionada con frecuencia con la disminución del contenido de materia orgánica del suelo, lo que también puede causar la desertización. Algunas prácticas agrícolas y el abandono de tierras son

---

<sup>18</sup> "Environment in the European Union at the turn of the Century", Agencia Europea de Medio Ambiente, 1999.

algunos de los factores que predisponen a esta situación. Otras amenazas las constituyen la contaminación y la pérdida de suelo debida a la construcción de infraestructuras.

El turismo y el medio ambiente natural están estrechamente relacionados entre sí. Si no se gestionan adecuadamente, la naturaleza y la diversidad biológica, así como el patrimonio cultural, pueden verse seriamente afectados por el desarrollo turístico incontrolado. Zonas frágiles tales como las islas y las zonas costeras y montañosas son ricas en diversidad biológica y exigen por tanto una atención especial y medios específicos de gestión integrada para hacer frente al desarrollo turístico.

La diversidad, distribución, en términos de tamaño y edad y abundancia de diferentes especies son indicadores del bienestar de los sistemas naturales de la Tierra de los que depende la sociedad. Debemos intervenir antes de que sea demasiado tarde para preservar los recursos insustituibles de la naturaleza y la diversidad biológica.

#### **4.2. Objetivos y metas**

Proteger y, llegado el caso, restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales y detener la pérdida de diversidad biológica, tanto en la Unión Europea como a escala mundial.

Proteger los suelos contra la erosión y la contaminación.

#### **4.3. Estrategia**

La estrategia comunitaria para proteger la naturaleza y la biodiversidad sigue varias vías y puede apoyarse en las políticas e instrumentos existentes:

- El establecimiento de la red Natura 2000, gracias a la cual se determinarán las zonas y ecosistemas naturales más representativos que deben gestionarse y protegerse.
- La contribución de los proyectos naturales del programa LIFE a la aplicación de la política comunitaria en el ámbito de la naturaleza.
- La estrategia comunitaria en materia de biodiversidad y los planes de acción complementarios que se están elaborando para resolver los principales problemas en los distintos sectores económicos y sociales.
- La legislación comunitaria de protección de la calidad del agua y los recursos acuáticos, de reducción de la contaminación atmosférica, de lucha contra la acidificación y la eutrofización y de evaluación ambiental de los proyectos y, en el futuro, de los planes y programas de uso del suelo.
- El desarrollo, dentro de la Política Agrícola Común, en particular de medidas agroambientales desde 1992 y de planes de desarrollo rural con un fuerte contenido medioambiental para el período 2000-2006 en respuesta a la Agenda 2000. Además, los nuevos requisitos de protección medioambiental para los sectores agrarios (incluida la posibilidad de retirar o reducir los pagos directos para obligar a su cumplimiento) establecidos por la Agenda 2000, constituyen tanto un mandato como una ocasión para los Estados miembros de lograr un mejor equilibrio entre la agricultura y el medio ambiente.

- La revisión de la Política Pesquera Común a partir de 2002, que llevará a una mayor integración de los factores medioambientales.
- La Comisión ha propuesto además recomendaciones para el desarrollo de la gestión integrada de las zonas costeras. Esta iniciativa propone una estrategia integrada y participativa a los numerosos y complejos problemas que afectan a las zonas costeras.

#### 4.4. La vía a seguir

##### La amenaza de la contaminación

###### *Aplicación*

La naturaleza y la biodiversidad ya se beneficiarán de la **aplicación** práctica de la legislación medioambiental de los Estados miembros. En algunos casos, será necesario reforzar la aplicación. Los medio en los que es más importante actuar son el agua y el aire.

###### *Desastres y protección civil*

La Comunidad necesita una política coherente y consolidada para hacer frente a los desastres naturales y a los riesgos accidentales. La Comunidad puede ayudar a los Estados miembros a tomar medidas preventivas a largo plazo apoyando por ejemplo el desarrollo de instrumentos de planificación del uso del suelo, de herramientas de evaluación, de alerta rápida y de gestión mejorada de las urgencias utilizando, por ejemplo, la vigilancia por satélite (a través del sistema Galileo de navegación por satélite) y el intercambio de experiencias.

La Directiva Seveso II<sup>19</sup> constituye una buena base para gestionar los riesgos industriales, pero debería ampliarse su ámbito de aplicación a actividades nuevas tales como los accidentes mineros y las roturas de oleoductos. Varios estudios recientes<sup>20</sup> indican que hay grandes disparidades entre los Estados miembros en lo que se refiere a la cobertura de los riesgos de accidentes graves por rotura de oleoductos y que existen lagunas importantes en este campo.

##### **Acción**

- Apoyo comunitario a las acciones de los Estados miembros para hacer frente a los accidentes y desastres naturales.
- Medidas para ayudar a prevenir los accidentes industriales, incluida la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva Seveso II a los oleoductos y los residuos mineros.

##### Protección radiológica

El sistema actual de protección contra las radiaciones se basa en la protección del hombre. Se ha iniciado un debate internacional sobre la necesidad de proteger también a las plantas y a os animales. La Comunidad debería participar en estos trabajos.

<sup>19</sup> Directiva [96/82/EC](#) del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves, DO L 10 de 14 de enero de 1997.

<sup>20</sup> "Regulatory benchmark for the control of major accident hazards involving pipelines", CCI (1999).

## Acción

- Examen de la necesidad de medidas de protección de plantas y animales contra las radiaciones ionizantes y elaboración de normas de calidad medioambiental a tal efecto.

## Uso del suelo

La protección de las zonas naturales, tanto en tierra como en el mar, y la biodiversidad que sustentan obliga a gestionar su desarrollo y uso. Esto implica el reconocimiento de la importancia de los factores medioambientales además de la necesidad de lograr una economía y una estructura social sanas en nuestras zonas rurales y costeras.

Los componentes de esa estrategia son los siguientes:

### *Protección y gestión de las áreas de especial importancia - Natura 2000*

El eje de la política europea de protección de la biodiversidad y de los ecosistemas que la sustentan sigue siendo la plena ejecución de Natura 2000. El primer paso será lograr la adopción de las listas de espacios naturales por parte de la Comisión. En una segunda fase, los Estados miembros deben procurar establecer planes de gestión para cada espacio natural de aquí a 2004.

### *Gestión de las áreas rurales*

#### Agricultura

Las reformas de la Política Agrícola Común han tenido y continuarán teniendo un impacto positivo en el entorno rural que podrá potenciarse todavía más garantizando que una mayor proporción de los fondos disponibles gracias a la PAC vaya a medidas de carácter ecológico.

En Europa central y oriental, la Política Agrícola Común puede servir para modernizar el sector de la agricultura, siempre y cuando se introduzca de forma sensata, sobre todo centrándola en el desarrollo rural. Debe evaluarse la viabilidad de designar una parte significativa del suelo como zona agroambiental.

El uso de las medidas de desarrollo rural, como la financiación comunitaria en virtud del Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrario y Rural (SAPARD) deben centrarse en el fomento de la agricultura biológica, los cultivos energéticos, otros servicios de conservación del suelo y el desarrollo de actividades distintas de las agrícolas en las granjas.

## Paisaje

Los paisajes son sistemas con su propia geología, sus propios usos del suelo, características naturales y artificiales, fauna y flora, cursos de agua y clima. Los paisajes los forman y caracterizan las condiciones socioeconómicas y los modelos de asentamiento de la población. La preservación y mejora de los paisajes son importantes para la calidad de vida y el turismo rural, así como para el funcionamiento de los sistemas naturales. No obstante, el desarrollo y algunos tipos de agricultura pueden amenazar la viabilidad y la existencia de los paisajes. En respuesta, la Política Agrícola Común ya está fomentando métodos de explotación agraria más favorables al mantenimiento de los paisajes tradicionales. A una escala más amplia, el Convenio Europeo del Paisaje<sup>21</sup> prevé medidas para determinar y evaluar los paisajes, para definir los objetivos cualitativos correspondientes y para introducir las medidas necesarias.

Al nivel comunitario, las políticas regionales y agrarias deben garantizar que la protección, preservación y recuperación de los paisajes estén adecuadamente integradas en los objetivos, las medidas y los mecanismos de financiación.

El Programa de gestión integrada de las zonas costeras es un ejemplo de las medidas y estrategias necesarias para conciliar el bienestar económico y una buena estructura social con la protección de la naturaleza y del paisaje.

### **Protección y desarrollo sostenible de los bosques**

Los bosques constituyen un recurso natural fundamental y un notable patrimonio económico. La existencia de bosques bien preservados y gestionados de manera sostenible contribuye de forma importante a la biodiversidad y al desarrollo rural. La gestión sostenible crea una barrera contra los riesgos de degradación y los incendios. Es necesario intervenir porque los bosques sostienen no solamente las actividades comerciales, sino también funciones más amplias relacionadas con el agua y la calidad del agua, la protección y estabilidad de los suelos y la prevención de corrimientos y avalanchas. El marco para esta intervención es la estrategia forestal de 1998 que presta un apoyo especial a las actuaciones a los niveles regional y local.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Rio de Janeiro en 1992, se han realizado esfuerzos considerables en todo el mundo para aplicar el concepto de sostenibilidad a los bosques. Se han convenido recomendaciones específicas de actuación a través del grupo intergubernamental y el foro sobre los bosques, el acuerdo internacional sobre las maderas tropicales, el convenio sobre la diversidad biológica y otros foros. En Europa, la Conferencia Ministerial para la Protección de los Bosques en Europa (CMPBE) creó una plataforma para trabajar por la gestión sostenible y la protección de los bosques. En su resolución de 15 de diciembre de 1998 sobre una estrategia forestal para la Unión Europea, el Consejo hizo hincapié en la multifuncionalidad de los bosques y abogó por la aplicación de los compromisos internacionales suscritos por los Estados miembros y la Comunidad Europea.

Conviene fomentar un mayor desarrollo de la silvicultura en los planes de desarrollo rural, con un énfasis especial en una gestión multifuncional que persiga al mismo tiempo los objetivos de la biodiversidad, la conservación de la naturaleza, la protección del entorno y el

---

<sup>21</sup> Convenio Europeo del Paisaje, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de julio de 2000, fue firmado el 20 de octubre de 2000 por 18 países durante una conferencia ministerial en Florencia.

uso de los recursos naturales con fines recreativos. Deben elaborarse programas de fomento de la gestión sostenible de los bosques a los niveles nacional y regional siguiendo pautas apropiadas. Estos programas deben contener objetivos medioambientales cualitativos referidos a la producción, la biodiversidad, el impacto sobre los recursos hídricos y los usos recreativos.

Mediante la certificación es posible mostrar a los consumidores que la madera o los productos de madera provienen de bosques cuya explotación comercial es sostenible y se efectúa de acuerdo con buenas prácticas medioambientales. Deben fomentarse sistemas creíbles de certificación de los bosques.

### **Protección del suelo**

Hasta ahora se ha hecho poco por la protección de los suelos en lo que se refiere a recogida de datos e investigación. No obstante, la creciente inquietud que suscita la erosión y la pérdida de suelos a causa del desarrollo urbanístico y la contaminación ilustran la exigencia de una estrategia sistemática para la protección del suelo que debe contemplar:

- La erosión y la desertización.
- La contaminación de los vertederos de desechos, incluidos los de la industria y la minería.
- La contaminación atmosférica, del agua y de algunas prácticas agrícolas, así como del uso de lodos de depuradora contaminados con metales pesados, contaminantes orgánicos o patógenos.
- La pérdida de terrenos, y por tanto, de suelo por la urbanización.
- El papel del suelo en la lucha contra el cambio climático por su función de sumidero de carbono.

Vista la naturaleza compleja de las agresiones que sufren los suelos y la necesidad de elaborar una política del suelo sobre una base sólida de datos y evaluaciones, se propone una estrategia temática para la protección del suelo. Los programas de investigación de la UE deberían apoyar esta labor.

### **Medio ambiente marino**

A pesar de su importancia, tanto como fuente de alimentos como para el ocio y como factor climático, se sabe todavía sorprendentemente poco sobre la estructura y el funcionamiento del medio ambiente marino. También es muy escasa nuestra comprensión y la previsibilidad del efecto de la actividad humana sobre los ecosistemas marinos a pesar de su gran impacto sobre el medio ambiente marino y su biodiversidad, en especial a causa de la contaminación de fuentes industriales y domésticas en los ríos, las aguas costeras y el mar. Otras agresiones las constituyen los vertidos de buques que limpian sus depósitos de combustible en el mar, los naufragios y la sobreexplotación de las zonas costeras. La introducción de especies alóctonas en nuevos entornos marinos también puede dar lugar a problemas medioambientales.

Todo ello está provocando cada vez más la perturbación y contaminación de nuestros mares con efectos negativos para los hábitats marinos y la fauna y la flora que abrigan.

Los recursos pesqueros han disminuido en casi todos los mares regionales. Muchas poblaciones de peces están sobreexplotadas y es por tanto necesario reducir la presión de la pesca para permitir la regeneración de las poblaciones de peces, los mamíferos marinos, y los reptiles y las aves, así como de los hábitats marinos. Cuando la Política Pesquera Común se revise en 2002, se integrarán en el análisis y en las eventuales recomendaciones para el futuro que se formulen consideraciones medioambientales distintas del uso sostenible de las poblaciones explotadas.

No obstante, la explotación del entorno marino y su biodiversidad va más allá de la explotación sostenible de los recursos marinos renovables y exige una estrategia integrada para hacer frente a la contaminación y degradación de los hábitats marinos y las líneas costeras. La Comunidad necesita emprender actuaciones concertadas para determinar y cuantificar estos problemas de forma que se puedan adoptar las medidas apropiadas para hacer frente a las múltiples presiones que soporta el medio ambiente marino a causa de las diferentes actividades económicas humanas:

- el aumento de la población humana y de la urbanización de las zonas costeras
- el exceso de nitrógeno y de fósforo a causa de la actividad en tierra y de la contaminación atmosférica que puede causar la eutrofización
- el desarrollo insostenible del turismo en tierra
- la contaminación derivada de accidentes, en especial de los buques petroleros y de transporte de productos químicos
- la contaminación producida por la navegación, por ejemplo por el vaciado de los depósitos de combustible
- la contaminación procedente de ríos y puertos
- los problemas relacionados con los tendidos de cable y los oleoductos y gasoductos
- la contaminación causada por la liberación de sustancias radiactivas a consecuencia de prácticas que presenten un riesgo de radiación ionizante
- el vertido en el mar de lodos y sedimentos portuarios
- la pesca excesiva que amenaza la viabilidad a largo plazo de las poblaciones de peces y de otros componentes de la biota marina.

La plena aplicación adecuada de las directivas de residuos urbanos y nitratos será un importante factor positivo para reducir la eutrofización, que constituye una amenaza grave para el medio ambiente marino.

## Acciones

- Estrategia temática sobre el suelo.
- Integración de la protección y recuperación de los paisajes en las políticas agrícola y regional.
- Ampliación de Natura 2000 al medio ambiente marino.
- Fomento de sistemas creíbles de certificación de los bosques.
- Mayor desarrollo de la silvicultura y la buena gestión de los bosques en los planes de desarrollo rural.
- Mayores esfuerzos de integración del medio ambiente en las políticas agrícola, pesquera y forestal.
- Revisión de la Política Pesquera Común.
- Desarrollo de una estrategia de protección marina.
- Aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras.

## Refuerzo de los controles, la supervisión, el etiquetado y la rastreabilidad de los OMG

La biotecnología moderna facilita la identificación y caracterización de la biodiversidad a nivel genético, creando oportunidades para el desarrollo y el uso de productos y procesos más ecológicos. Si bien el uso de la biotecnología moderna, incluida la liberación al medio ambiente de organismos modificados genéticamente, presenta beneficios potenciales para reducir la contaminación y preservar la biodiversidad, no deben pasarse por alto los riesgos potenciales a largo plazo, en particular para la biodiversidad. La Comunidad dispone de legislación para controlar la comercialización de estos productos que exige evaluar los riesgos potenciales que presentan para la salud humana y el medio ambiente. Esta legislación se está reforzando mediante la introducción de disposiciones relativas al seguimiento obligatorio, el etiquetado y la rastreabilidad de los productos en cada fase de la comercialización. Estas medidas deben servir para facilitar a los Estados miembros responsables de la aplicación de la legislación el seguimiento de cualquier posible efecto a largo plazo sobre el medio ambiente. La ratificación y aplicación del Protocolo de Cartagena sobre la bioseguridad también será una prioridad.

## Acciones

- Refuerzo de los controles relativos al seguimiento, el etiquetado y la rastreabilidad de los OMG.

### 4.5. Acción internacional

A nivel internacional, la Unión Europea tiene interés en promover una mayor sostenibilidad de la agricultura, la silvicultura, la pesca, la minería, la extracción de petróleo y otras actividades económicas. Con ello se contribuirá no solamente a proteger la biodiversidad y a desarrollar sociedades que sean sostenibles y prósperas y tengan mayores posibilidades de

comerciar, sino que también se garantizará que los sistemas naturales del planeta continúen funcionando adecuadamente.

Para ello, las políticas<sup>22</sup> de comercio, desarrollo y ayuda de la Comunidad deben incorporar aspectos relacionados con la naturaleza y la biodiversidad de forma que se lleven a cabo evaluaciones medioambientales completas y serias de los proyectos de ayuda. Las estrategias de lucha contra la pobreza, la seguridad medioambiental, la sostenibilidad y la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad serán elementos esenciales de esa estrategia.

#### **4.6. Estrategia y planes de acción para la biodiversidad: colmar la laguna de los conocimientos**

Además de ejecutar los planes de acción y los programas de investigación en los distintos sectores, es necesario potenciar la labor de protección de la biodiversidad con una mayor información. En particular, hay que adquirir mayores conocimientos sobre el estado de la biodiversidad, las presiones que la amenazan y las tendencias actuales. Hay una falta grave de datos en esta área y organizaciones como la Agencia Europea de Medio Ambiente y los organismos de estadística e información nacionales deben prestar más atención a la recogida de información fundamental en esta área.

Una vez que se disponga de datos fiables, podrán desarrollarse indicadores útiles para explicar las tendencias y sus causas a los responsables políticos y al público en general. Para la agricultura y el medio ambiente ya se han iniciado los trabajos de definición de los indicadores necesarios y de los datos correspondientes.

Una mejor comprensión del impacto de nuestra sociedad y de nuestra economía sobre la biodiversidad ayudaría a reaccionar con políticas mejor orientadas y más eficaces. No deben dejarse de lado los efectos secundarios o imprevistos, por ejemplo las consecuencias de los incentivos fiscales para las segundas residencias, y es necesario por tanto emprender estudios en este campo.

#### **Acción**

- Programa de recogida de datos e información sobre la naturaleza y la biodiversidad
- Apoyo a la investigación sobre la biodiversidad

---

<sup>22</sup> De conformidad con la política de desarrollo de la Comunidad expresada en la Declaración Conjunta de la Comisión y el Consejo de 10 de noviembre de 2000.

## 5. MEDIO AMBIENTE Y SALUD

### 5.1. El problema

En las últimas décadas ha habido una concienciación cada vez mayor de que la calidad del aire, del agua, del suelo y de los alimentos influye en la calidad de nuestra salud y de nuestras vidas. Se pasa de un aumento de las alergias, las enfermedades respiratorias y los casos de cáncer, a la alteración de los sistemas hormonales y reproductivos de nuestro cuerpo y a la muerte prematura. Las causas de nuestros diversos problemas sanitarios relacionados con el medio ambiente son numerosas y comprenden la contaminación generada por los transportes, la actividad agrícola, los procesos industriales, los efluentes domésticos y los desechos. Afrontar los problemas sanitarios relacionados con el medio ambiente requiere por tanto acciones e iniciativas en muchos frentes diferentes.

En los últimos treinta años, la política comunitaria de medio ambiente ha dado lugar a un flujo de políticas y medidas concretas que persiguen la reducción de las emisiones y de las concentraciones de agentes contaminantes. Los niveles de muchos contaminantes atmosféricos comunes, tanto en la ciudad como en las zonas rurales, han disminuido de modo significativo. Las concentraciones de PCB y de dioxinas que se encuentran en el medio ambiente y en los alimentos han disminuido, si bien queda mucho por hacer<sup>23</sup>. El agua potable está mucho más limpia hoy que hace veinte años. De las recientes revisiones y actualizaciones de la legislación y de las normas comunitarias a la luz de los descubrimientos y de los avances tecnológicos se desprende que muchos ciudadanos de la UE podrán beneficiarse de nuevas mejoras en muchos sectores que se obtendrán a condición de que los Estados miembros apliquen la normativa de forma exhaustiva.

A pesar de todos estos logros, cada vez hay más niños que sufren de asma, muchos de nuestros ríos y lagos no son aptos para el baño, y hay indicios de que las partículas de polvo y el ozono troposférico pueden estar afectando la salud de millares de personas cada año y provocando su muerte prematura. Tenemos pruebas de que centenares, sino millares de sustancias químicas artificiales, como los plaguicidas, permanecen en el medio ambiente y se acumulan con el tiempo y estamos sólo empezando a comprender las implicaciones de esta circunstancia para nuestra salud. La exposición, aun a niveles bajos, de una serie de contaminantes en el aire, el agua, los alimentos, los productos de consumo y los edificios puede contribuir de forma significativa al asma, las alergias, algunos tipos de cáncer, la neurotoxicidad y la inmunosupresión. Además, nos enfrentamos a un problema creciente de contaminación acústica.<sup>24</sup>

Asimismo, nos damos cuenta de que tenemos una escasa comprensión de los efectos de pequeñas cantidades de contaminantes que se acumulan en nuestro cuerpo y del modo en que los diversos contaminantes interactúan en el llamado "efecto cóctel". Además, algunas de nuestras normas vigentes se han instaurado teniendo al adulto "medio" en mente, y por consiguiente si tener en cuenta la exigencia de proteger a los grupos más vulnerables de la población, como los niños y los ancianos. Esta situación exige una atención renovada al binomio medio ambiente-salud.

---

<sup>23</sup> "Environment in the European Union at the Turn of the Century", Agencia Europea de Medio Ambiente, 1999.

<sup>24</sup> "Environment in the European Union at the Turn of the Century", Agencia Europea de Medio Ambiente, 1999.

## 5.2. Objetivo general en relación con el medio ambiente y la salud

Obtener una calidad de medio ambiente tal que los niveles de contaminantes antropogénicos, incluidos los diversos tipos de radiación, no representen riesgos significativos para la salud de las personas.

Por salud se entiende un estado de bienestar físico, mental y social completo, y no la mera ausencia de enfermedad o dolencia.

## 5.3. Estrategia política general

Antes, afrontar la problemática del medio ambiente y la salud significaba examinar contaminantes concretos y establecer normas según el medio de que se trataba, es decir, el aire, el agua, los desechos, etc. No obstante, a medida que crece nuestra comprensión de la problemática, es cada vez más claro que la interfaz entre la salud y el medio ambiente no es tan sencilla. La contaminación, por ejemplo, que puede no ser directamente dañina cuando se encuentra en la atmósfera, puede serlo cuando es absorbida por el suelo o el agua. Muchos de los problemas también están estrechamente relacionados de forma que cuando intervenimos para resolver un problema puede ocurrir que agravemos o que reduzcamos otro. Esto obliga por tanto a adoptar una estrategia política más holística y exhaustiva.

También es necesario centrarse sobre todo en la prevención y la precaución. Debemos aumentar las obligaciones para los productores o usuarios de proporcionar datos y evaluaciones de los riesgos para la salud asociados al uso de una sustancia química concreta. Prevención y precaución también significan que debemos procurar sustituir el uso de sustancias peligrosas por otras que lo sean menos siempre que sea técnica y económicamente posible.

La estrategia política general que la Comunidad pretende aplicar en los próximos años es la siguiente. Para cada tipo o grupo de contaminantes:

- Determinar los riesgos para la salud humana, teniendo en cuenta los grupos de población especialmente sensibles, como los niños y los ancianos, y fijar las normas en consecuencia. Reexaminar y actualizar periódicamente esas normas a la luz de los nuevos conocimientos científicos y del progreso técnico. Cuando haya incertidumbre sobre los riesgos pero se sospeche que los efectos o repercusiones sean potencialmente graves, se seguirá una estrategia de cautela<sup>25</sup>.
- Ver por qué vías los contaminantes alcanzan el cuerpo humano y determinar el camino más eficaz para reducir al mínimo aceptable los niveles de exposición (que en algunos casos pueden ser cero).
- Incorporar las diferentes prioridades en el ámbito del medio ambiente y la salud a las políticas y normas sectoriales sobre el aire, el agua, los desechos y el suelo, así como en una nueva política de productos integrada con el fin de determinar las posibilidades de eliminar las emisiones o el uso de las sustancias peligrosas en los productos o en los procesos de producción.

El concepto de la prevención y el control integrados de la contaminación (IPPC) continuará desempeñando una función importante en la evaluación de las repercusiones de las

---

<sup>25</sup> COM (2000) 1 final, Comunicación sobre el principio de precaución.

instalaciones industriales. Su plena aplicación solamente será posible una vez que se disponga de todos los documentos de referencia sobre las mejores técnicas disponibles pertinentes. Además, habrá que actualizar esta documentación para acomodar el desarrollo de la tecnología y la técnica. La IPPC también desempeñará una función crucial en el proceso de adhesión.

El nuevo Registro Europeo de las Emisiones Contaminantes (EPER), establecido por la Directiva de prevención y control integrados de la contaminación, será de gran importancia para suministrar información medioambiental accesible y comparable sobre las emisiones de los contaminantes de fuentes industriales. El EPER constituye un nuevo paso hacia una mayor sensibilización pública y en favor del derecho a la información del público sobre la contaminación industrial. Es una primera etapa hacia la elaboración de un registro plenamente integrado sobre la liberación y la transferencia de contaminantes de acuerdo con los auspicios de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información y sobre la participación del público en los asuntos medioambientales.

En relación con los países en vías de adhesión, uno de los principales retos consiste en afrontar las consecuencias y los riesgos para la salud asociados a una serie de puntos álgidos importantes en términos de contaminación atmosférica y del agua. La aplicación de la legislación medioambiental comunitaria en estos países contribuirá a afrontar estos problemas, pero es necesario asimismo centrar los esfuerzos en la transferencia de tecnología, las mejores prácticas y la asistencia para el refuerzo de las instituciones encargadas de elaborar y aplicar la política medioambiental.

#### **Acciones**

- Reforzar la investigación y los conocimientos científicos de la Comunidad para contribuir a logro de los objetivos en materia de salud y medio ambiente y, en particular:
  - determinar las áreas prioritarias de investigación e intervención;
  - definir y desarrollar indicadores de salud y medio ambiente;
  - reexaminar las normas y valores límite vigentes a la luz de las consideraciones relativas a, por ejemplo, los grupos vulnerables (ancianos, niños, asmáticos, etc.) para evaluar la necesidad de actualizaciones y, en ese caso, la mejor forma de efectuarlas;
  - registrar, revisar y validar las últimas tendencias en investigación y seguimiento para disponer de un sistema de alerta rápida en relación con problemas potenciales nuevos o emergentes;
  - continuar la aplicación y el desarrollo de la Directiva IPPC.
- Desarrollar el Registro Europeo de Emisiones Contaminantes (EPER) para convertirlo en un registro más exhaustivo de la liberación y transferencia de contaminantes (PRTR).

#### **5.4. Productos químicos: Hacia un medio ambiente no tóxico**

##### **El problema**

Se calcula que actualmente se producen y utilizan cerca de 30.000 sustancias químicas artificiales en volúmenes superiores a una tonelada y, sin embargo, solamente tenemos conocimientos muy limitados, y a veces nulos, sobre los riesgos que representan para la salud de las personas y el medio ambiente la mayoría de ellas. Los posibles riesgos son numerosos y pueden ser muy graves, como en el caso del cáncer, las malformaciones congénitas, las alteraciones del sistema hormonal, los daños a órganos vitales, las enfermedades cutáneas, las alergias, el asma, etc. No obstante, los productos químicos aportan numerosos beneficios a la sociedad, incluida la sanidad.

El reto consiste pues en lograr establecer un nuevo sistema de evaluación y gestión de riesgos de los productos químicos fabricados, usados y comercializados que permita a la sociedad beneficiarse de su uso evitando al mismo tiempo cualquier riesgo inaceptable para la salud de las personas y el medio ambiente.

## Objetivos y metas

### Objetivos

Lograr un medio ambiente en el que los niveles de sustancias químicas artificiales no den lugar a riesgos o tengan consecuencias significativas para salud humana y el medio ambiente.

### Metas

Evaluar todos los productos químicos producidos en cantidades significativas siguiendo un planteamiento paso a paso con hitos y plazos claros (tal como se indica en el Libro Blanco acerca de la nueva estrategia sobre productos químicos), y empezando por las sustancias que se producen en grandes cantidades y las que suscitan especial preocupación.

### Estrategia

La actual estrategia comunitaria en relación con los productos químicos tiene una doble vertiente, por una parte la que se ocupa de los productos químicos ya existentes en el mercado y, por otra, la que trata de la comercialización de nuevos productos. La Comunidad ha establecido normas y procedimientos exhaustivos y rigurosos<sup>26</sup> para la notificación de los nuevos productos químicos que garantizan que los riesgos eventuales sean adecuadamente evaluados y que, en función de los resultados, se decida la conveniencia y, llegado el caso, la forma de fabricar un producto químico sin ningún riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente.

El problema principal concierne a los productos químicos existentes (es decir, desarrollados antes de 1981, fecha en la que entró en vigor la normativa anteriormente mencionada). Actualmente se fabrican al menos 30.000 productos de esta categoría, 2.500 de los cuales son considerados por la Comisión productos químicos de alto volumen de fabricación y uso, muchos de los cuales presentan riesgos asociados que apenas se empieza a descubrir. La Comisión ya ha redactado una lista de 140 sustancias peligrosas que exigen una atención prioritaria y evaluaciones de riesgo. Desgraciadamente, los avances hasta ahora han sido extremadamente lentos.

A nivel internacional, la Comunidad se ha comprometido a ratificar el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Contaminantes Orgánicos Resistentes (POP) que tiene por objeto reducir y eliminar la producción, el uso y las existencias de doce contaminantes orgánicos persistentes, limpiar las zonas contaminadas y determinar los nuevos compuestos que deben incluirse en el Tratado. La Comunidad también ha ratificado y está aplicando varios convenios (por ejemplo, OSPAR<sup>27</sup> y HELCOM<sup>28</sup>) que tienen por finalidad proteger de la contaminación a las aguas marinas comunitarias y que implican restricciones o la eliminación progresiva de la producción y el uso de determinados productos químicos.

A nivel comunitario, la estrategia de la Comisión consiste en revisar la política comunitaria sobre los productos químicos con el fin de lograr los objetivos anteriormente mencionados y de garantizar que se emprendan los siguientes tipos de actuación.

---

<sup>26</sup> Referencias de las directivas, reglamentos, etc., pertinentes.

<sup>27</sup> Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico.

<sup>28</sup> Convenio sobre la Protección del Medio Marino de la zona del Mar Báltico, 1992.

## Acciones

- Desarrollar un sistema único para el ensayo, la evaluación y la gestión de riesgos de los productos químicos nuevos y existentes.
- Desarrollar un régimen de ensayos que dependa de las propiedades, los usos, las exposiciones y los volúmenes de los productos químicos fabricados o importados. Todos los productos químicos deberían registrarse. Cuando se produzcan incrementos específicos de tonelaje, o en caso de propiedades peligrosas específicas y definidas, debería prestarse una atención especial a los efectos a largo plazo y crónicos.
- Las sustancias que tengan determinadas propiedades peligrosas extremadamente preocupantes tendrán que someterse a nuevos procedimientos específicos acelerados de gestión de riesgos antes de que puedan emplearse para usos particulares.
- Adaptar la información facilitada por la industria sobre las propiedades de cada producto químico que se fabrica y utiliza, lo que significa ampliar la información más allá de las meras consideraciones de seguridad en el trabajo para contemplar también los riesgos potenciales para el medio ambiente.
- Potenciar los recursos y las estructuras para gestionar los productos químicos al nivel de la UE y de los Estados miembros para garantizar el cumplimiento y la aplicación de los objetivos y las acciones anteriormente mencionados.

## 5.5. Plaguicidas

### El problema

Un grupo de productos químicos que exige una atención particular es el de los plaguicidas (es decir, los productos fitosanitarios y los biocidas) que pueden afectar a la salud humana mediante la contaminación de los acuíferos, el suelo, los alimentos e incluso el aire. La información de que se dispone en la actualidad es demasiado incompleta para permitir un análisis preciso de la naturaleza del problema y de sus tendencias, pero hay suficientes elementos que inducen a pensar que es un problema serio que es cada vez mayor. La contaminación de los acuíferos es particularmente inquietante. Por término medio, el 65% del agua potable europea proviene de reservas subterráneas que, a pesar de las medidas para frenar la contaminación, obligan a esperar durante bastante tiempo antes de lograr niveles de calidad aceptables. Es también preocupante la contaminación de los alimentos a la vista de las pruebas de una acumulación continua de algunos plaguicidas en las plantas y los animales que tiene consecuencias para su salud y capacidad reproductora.

### Objetivo

Lograr una situación en la que el uso y los niveles de plaguicidas en el medio ambiente no dé lugar a riesgos significativos o a consecuencias para la salud humana y la naturaleza, lo que implicará una reducción global del riesgo asociado al uso de plaguicidas.

### Estrategia

Puesto que existen ya normas estrictas sobre la calidad del agua potable del grifo en lo que se refiere a la contaminación por plaguicidas, está claro que sería necesario en primer lugar

evitar que esos plaguicidas pasen a las fuentes de agua potable. Es necesario asimismo reducir al mínimo los riesgos para la salud procedentes de la contaminación de los alimentos por plaguicidas y reducir el impacto sobre las plantas y la fauna.

La Comunidad ha adoptado una estrategia doble para reducir al mínimo los riesgos asociados al uso de plaguicidas:

- a) prohibir o limitar rigurosamente el uso de los plaguicidas más peligrosos;
- b) garantizar la adopción de las mejores prácticas para el uso de los plaguicidas autorizados.

La Comunidad ya ha tomado una serie de pasos concretos en esta dirección y ha previsto por ejemplo niveles máximos de residuos de plaguicidas en los cereales, la fruta, la verdura y otros alimentos, así como normas relativas a la comercialización de nuevos plaguicidas y a la reautorización de los ya existentes en el mercado. La reautorización de los plaguicidas existentes ha progresado demasiado lentamente, por lo que la Comunidad recientemente ha tomado decisiones para acelerar estos trabajos. Se espera conseguir así que algunos de los plaguicidas más problemáticos sean retirados del mercado de forma voluntaria. Es también necesario reexaminar la legislación fundamental sobre los plaguicidas para mejorar el mecanismo global del sistema de autorización.

Lo que ha faltado hasta ahora es una estrategia comunitaria y un plan de acción convenidos sobre el uso sostenible de los plaguicidas, ya que sólo si éstos se usan de forma responsable se puede controlar su impacto sobre el medio ambiente y sobre nuestra salud. Está claro que gran parte de la responsabilidad y de las iniciativas para garantizar las mejores prácticas en el uso de los plaguicidas incumben a los Estados miembros y al sector agrario.

Los plaguicidas problemáticos en la UE causan frecuentemente problemas todavía más serios en los países en vías de desarrollo y en transición (como los países candidatos a la adhesión). Como mínimo, la Comunidad tiene el deber de informar adecuadamente a estos países sobre el resultado de sus estudios. Conviene sopesar la posibilidad de prohibir la exportación de al menos las sustancias más problemáticas y desarrollar la capacidad de estos países para gestionar los productos químicos y los plaguicidas. Esto es particularmente cierto en lo que se refiere a la eliminación de las cantidades crecientes de existencias de plaguicidas obsoletos.

### **Acciones**

- Adoptar un código de buenas prácticas de uso de plaguicidas.
- Revisar la Directiva 91/414 relativa a la comercialización de productos fitosanitarios para mejorar el mecanismo global del sistema de autorización, en particular mediante la introducción de evaluaciones comparativas.
- Adoptar una estrategia temática comunitaria sobre el uso sostenible de los plaguicidas que probablemente incluirá, entre otros los siguientes elementos:
  - minimizar el riesgo derivado del uso de plaguicidas, relacionado principalmente con la toxicidad de las sustancias, y hacer el seguimiento correspondiente;
  - efectuar un mejor control del uso y la distribución de plaguicidas;

- sustituir las sustancias activas más peligrosas por otras más seguras, incluidas las alternativas no químicas;
  - aumentar la concienciación y la formación de los usuarios;
  - fomentar la adopción de técnicas agrícolas con un uso bajo o nulo de plaguicidas y el uso de técnicas de lucha biológica integrada (IPM);
  - fomentar la introducción de incentivos fiscales para reducir el uso de los plaguicidas más peligrosos, por ejemplo con un impuesto sobre los plaguicidas y la armonización de los tipos de IVA a un nivel alto;
  - relacionar la concesión de los Fondos de Desarrollo Rural a la adopción del código de buenas prácticas en relación con el uso de los plaguicidas.
- Ratificar el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de información y consentimiento previos (PIC) relativo al comercio internacional de ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos.
  - Modificar el Reglamento (2455/92) del Consejo relativo a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos a fin de ajustarlo al Convenio de Rotterdam y de mejorar algunos de sus mecanismos procedimentales, así como la información a los países en desarrollo.
  - Desarrollar y aplicar plenamente los programas comunitarios destinados a mejorar la gestión de los productos químicos y los plaguicidas en los países en desarrollo y candidatos a la adhesión, incluida la eliminación de las existencias de plaguicidas obsoletos.
  - Apoyar la investigación sobre el uso sostenible de los plaguicidas.

## **5.6. Uso sostenible y mantenimiento de la alta calidad de los recursos hídricos**

### **El problema**

En las dos o tres últimas décadas se han registrado mejoras significativas de numerosos aspectos de la calidad del agua, pero los datos y las previsiones actuales indican que todavía nos enfrentamos a determinados problemas y tendencias negativas, por ejemplo, en lo que se refiere a la contaminación de las aguas subterráneas por los plaguicidas y los nitratos a causa de las actividades agrícolas. Y a pesar de que la calidad de las aguas de baño en las costas haya mejorado gradualmente, todavía queda camino por recorrer en muchos sitios.

La extracción y el consumo globales de recursos hídricos en la UE son actualmente sostenibles a largo plazo. No obstante, algunas regiones corren el riesgo de experimentar tendencias insostenibles, especialmente en Europa meridional. Los tres principales usuarios del agua son la agricultura, la industria y el sector residencial. La eficacia en lo que se refiere al consumo de agua ha mejorado notablemente en numerosas industrias, pero los progresos del consumo con fines agrícolas y domésticos son lentos.

### **Objetivo**

Alcanzar unos niveles de calidad del agua que no den lugar a repercusiones ni riesgos inaceptables para la salud de las personas y el medio ambiente, y hacer lo necesario para que

el ritmo de explotación de los recursos hídricos sea sostenible a largo plazo.

## **Estrategia**

Una buena parte de las políticas, la legislación y las normas necesarias para lograr nuestros objetivos de calidad y uso del agua ya se han establecido. El principal reto es garantizar la aplicación íntegra y apropiada de la legislación en vigor y lograr la integración de los objetivos comunitarios de calidad del agua en las demás políticas sectoriales, tales como la agricultura, la industria y la política regional. Es necesario asimismo actualizar determinados textos legislativos tales como la Directiva sobre las aguas de baño<sup>29</sup> para tener en cuenta nuevas pruebas científicas y avances tecnológicos. Los Estados miembros deben asimismo tomar medidas para garantizar que estos elementos se integren en las decisiones locales de planificación y uso del suelo. La aplicación de la Directiva de los nitratos<sup>30</sup> requiere esfuerzos suplementarios por parte de los Estados miembros.

Recientemente, la Comunidad ha adoptado una nueva Directiva marco del agua<sup>31</sup> que extiende la protección de la capa freática a todas las aguas y fija un objetivo jurídicamente vinculante de "buen estado de estas aguas". La Directiva obliga asimismo a los Estados miembros a utilizar la tarificación de los servicios relativos al agua como un instrumento eficaz para fomentar la conservación de este recurso, lo que permitiría asimismo reflejar los costes medioambientales del agua en su precio. Al reconocer que la gestión del agua y la calidad deben responder a las condiciones y necesidades locales que variarán de una región a otra, la Directiva marco del agua pone énfasis en la necesidad de que los agentes a los diferentes niveles asuman sus responsabilidades. Por ejemplo, las autoridades nacionales, regionales y locales deben, en particular, introducir medidas para mejorar la eficacia del consumo de agua y fomentar los cambios en las prácticas agrícolas necesarios para proteger los recursos hídricos y su calidad. La adecuada aplicación de la Directiva marco llevará a nuevas mejoras importantes de la calidad de nuestras aguas superficiales y subterráneas.

Los programas comunitarios de investigación pueden ayudar a desarrollar las tecnologías avanzadas, las mejores prácticas de gestión y las metodologías e instrumentos necesarios para apoyar la legislación sobre el agua.

## **Acciones**

- Garantizar la plena aplicación adecuada de la Directiva marco del agua.
- Garantizar la plena y adecuada aplicación de la Directiva de los nitratos con el fin de acabar con la eutrofización de los lagos, ríos y mares de la Comunidad y de preservar las aguas subterráneas más allá de los límites previstos por la Directiva del agua potable.

---

<sup>29</sup> Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, DO L 31, 05.2.76, p. 1-7, modificada por la Directiva 90/656/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1990, DO L 353, 17.12.90 y la Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, DO L 377, 31.12.91.

<sup>30</sup> 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, 31.12.1991, p. 1-8.

<sup>31</sup> Directiva 2000/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

- Eliminar progresivamente de los vertidos de determinadas sustancias peligrosas en las aguas comunitarias, en los plazos fijados por la Directiva marco del agua (es decir, a más tardar en 2020).
- Revisar la Directiva de las aguas de baño.
- Integrar la Directiva marco del agua en las demás políticas relativas a la calidad del agua en cualquier nuevo desarrollo de la Política Agrícola Común y de la Política de Desarrollo Regional de la Comunidad.

## 5.7. Contaminación atmosférica

### El problema

La legislación comunitaria, en particular en lo que se refiere a las emisiones producidas por las centrales eléctricas, las instalaciones industriales y los vehículos de motor, ha permitido mejorar considerablemente la calidad del aire en los últimos años y en la década actual se prevé lograr nuevos avances. No obstante, persisten los problemas en relación con determinados contaminantes, como las partículas de polvo y el ozono troposférico, que afectan a la salud de numerosos ciudadanos cada año y que obligan a tomar nuevas medidas específicas a este respecto. Por otra parte, los problemas se sitúan básicamente en determinadas zonas y ciudades a causa de la concentración de fuentes de contaminación (climatización de los edificios, transportes e industrias), así como de condiciones climáticas y geográficas específicas. En estos casos, es sobre todo responsabilidad de las autoridades locales y regionales pertinentes tomar las medidas necesarias para reducir las emisiones.

Si bien las tendencias globales de la calidad del aire son alentadoras, es necesario mantener los esfuerzos y la vigilancia para que esta mejora continúe, como se ha conseguido en el caso de la acidificación.

### Objetivo

Alcanzar niveles de calidad del aire que no den lugar a riesgos inaceptables para la salud de las personas y el medio ambiente.

### Estrategia

La Comunidad actúa en numerosos niveles para reducir la exposición a la contaminación atmosférica: mediante la legislación comunitaria, mediante los trabajos que se llevan a cabo a nivel internacional para reducir la contaminación transfronteriza, colaborando con los sectores responsables de la contaminación atmosférica y con las autoridades nacionales y regionales y las ONG, así como mediante la investigación.

En el curso de los 10 próximos años, se hará hincapié en:

- **la aplicación:** garantizar el cumplimiento de las nuevas normas de calidad del aire, especialmente en lo que se refiere a las partículas, el dióxido de azufre, el dióxido de nitrógeno, el monóxido de carbono, los metales pesados y los hidrocarburos aromáticos tales como el benceno, de aquí a 2005 y 2010, según los casos, así como el respeto de las normas relativas a los vehículos y a las fuentes fijas de contaminación;
- **la coherencia:** crear un marco completo integrado y coherente para toda la normativa sobre el aire y las iniciativas políticas conexas, con el título "Un aire puro para Europa" ("*Clean Air for Europe*" CAFE).

En lo que se refiere a la **contaminación del aire en el interior de los edificios**, es necesario reexaminar los datos de que se dispone actualmente y mejorar la investigación y la información para comprender mejor el problema, establecer las prioridades y evaluar la necesidad de tomar medidas a nivel comunitario. El problema de la calidad del aire en el interior de los edificios está en parte ligado a la calidad del aire exterior, que será objeto de las medidas mencionadas anteriormente. Pero este problema está también relacionado con la

liberación de sustancias químicas utilizadas en productos tales como moquetas, colas, pinturas y otros materiales de construcción. A medida que los problemas y las prioridades se vayan definiendo con mayor claridad, convendrá por ejemplo integrar esta problemática en las iniciativas de la Comisión y de los Estados miembros sobre la política integrada de productos y la política comunitaria de productos químicos revisada.

#### **Acciones**

- Examen por la Comisión de los programas de los Estados miembros establecidos en virtud de la normativa comunitaria de calidad del aire con el fin de garantizar su eficacia.
- Mejorar el control, los indicadores y la información al público en lo que se refiere a la calidad del aire y a sus causas.
- Elaborar una estrategia temática sobre la contaminación atmosférica (CAFE), cuyos elementos principales son los siguientes:
  - determinar las lagunas y prioridades de acción complementaria (especialmente en lo que se refiere a las partículas, el smog y los óxidos de nitrógeno), teniendo en cuenta los riesgos para los grupos vulnerables;
  - revisar y, llegado el caso, actualizar las normas de calidad del aire actuales y los umbrales de emisión nacionales (prestando una atención especial a los grupos vulnerables);
  - mejorar los sistemas de recogida de información, modelización y previsión.
- Realizar estudios e investigación sobre la calidad del aire en el interior de los edificios y sobre sus repercusiones sobre la salud de las personas, con el fin de establecer prioridades y de evaluar la necesidad de establecer una estrategia y un plan de actuación comunitarios para tratar este problema.

### **5.8. Reducción de la contaminación acústica a niveles aceptables**

#### **El problema**

En Europa, el ruido representa un problema creciente que se calcula que afecta a la salud y a la calidad de vida de al menos el 25% de la población de la Unión. El ruido agrava el estrés, perturba el sueño y puede incrementar los riesgos de enfermedad cardíaca. Este problema va ligado en gran parte al transporte y a las actividades de construcción, y en particular a la circulación de automóviles, camiones, y aviones y al funcionamiento de vehículos y maquinaria de construcción.

#### **Objetivos y metas**

Lograr la reducción del número de personas expuestas de manera regular y prolongada a niveles sonoros elevados, que se calcula que es de 100 millones de personas en el año 2000, en un 10% de aquí al 2010 y en un 20% de aquí al 2020.

## **Estrategia**

Hasta ahora, las iniciativas comunitarias para reducir la contaminación sonora consisten principalmente en valores límite de emisión acústica para determinados tipos de equipos, en particular los generadores eléctricos, las cortadoras de césped y los vehículos de motor. No obstante, si bien estas medidas constituyen una importante contribución a la resolución del problema, el principal reto consiste en encontrar soluciones a la contaminación sonora causada por el transporte en general, y en particular el aéreo y el transporte por carretera.

En lugar de imponer desde arriba a los Estados miembros objetivos de reducción del ruido, la estrategia de la Comisión es desarrollar iniciativas que puedan reducir los niveles de ruido a nivel local y elaborar medidas políticas de desarrollo de estas iniciativas. Como un primer paso en el calendario del programa, la Comunidad debe adoptar y aplicar una normativa sobre la evaluación de la contaminación sonora cuyos principales elementos son la armonización de los indicadores para disponer de unos conceptos y una terminología comunes en relación con el ruido y la obligación de elaborar mapas de ruido y de establecer objetivos de reducción en las decisiones de planificación local. La información sobre el ruido debe ponerse a disposición del público. Llegado el caso, la Comunidad reexaminará y establecerá valores límite de emisión acústica para diferentes tipos de vehículos, maquinaria y otros productos.

## **Acción**

- Adoptar y aplicar la Directiva comunitaria de ruido propuesta por la Comisión.

## 6. USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

### 6.1. Eficacia y gestión de los recursos

#### 6.1.1. El problema

Los recursos del planeta, en particular los naturales y renovables como el suelo, el agua, el aire, la madera, la biodiversidad y las poblaciones de peces se ven sometidos a una fuerte presión a medida que la población mundial aumenta y que los modos actuales de desarrollo económico agotan cada vez más estos recursos. Hay cada vez más pruebas de que la capacidad de carga del medio ambiente se está superando en varios frentes. La demanda actual de agua dulce supera con frecuencia el ritmo de recuperación en muchas partes del mundo. Asimismo, muchas zonas del mundo sufren una desertización, deforestación y degradación de los suelos de proporciones alarmantes.

#### Indicadores de la presión creciente de la actividad humana sobre los recursos mundiales

Indicador	Unidades	1950	1972	1997
Población	(en millardos de personas)	2,5	3,8	5,8
Megaciudades	(ciudades de más de 8 millones de personas)	2	9	25
Alimentos	(producción media por día, en calorías/personas)	1980	2450	2770
Pesca	(captura anual en millones de toneladas)	19	58	91
Consumo de agua	(consumo de agua anual en millones de toneladas)	1300	2600	4200
Vehículos	(millones de vehículos en circulación)	70,3	279.5	629 <sup>1</sup>
Uso de fertilizantes	(millones de toneladas)	36,5 <sup>2</sup>	83,7	140,3 <sup>3</sup>
Cubierta de bosque húmedo	(índice de la cobertura forestal 1950 = 100)	100	85	70
Elefantes	(millones de animales)	6,0	2,0	0,6

Notas:

1. datos de 1994

2. datos de 1961

3. datos de 1994

Fuente: World Resources Institute

El uso de recursos no renovables como los metales, los minerales y los hidrocarburos y la producción de residuos que generan tienen numerosas repercusiones sobre el medio ambiente y la salud de las personas. El consumo de recursos no renovables limitados nos pone asimismo ante el dilema moral de decidir la cantidad de recursos que podemos utilizar hoy y la cantidad que tenemos que dejar a las generaciones futuras, pero esta cuestión no es estrictamente de naturaleza medioambiental y es preferible tratarla dentro de una estrategia global de desarrollo sostenible.

### 6.1.2. *Objetivos*

Velar por que el consumo de recursos renovables y no renovables, así como sus repercusiones no superen la capacidad de carga del medio ambiente y disociar el uso de los recursos del crecimiento económico, mejorando sensiblemente la eficacia de su uso desarrollando una economía menos materialista y previniendo la producción de residuos.

### 6.1.3. *Estrategia*

Gran parte del marco político comunitario actual en el sector del medio ambiente, como las medidas comunitarias destinadas a mejorar la eficacia energética de los recursos empleados y a fomentar el uso sostenible del agua y el suelo, se ha establecido precisamente para limitar las consecuencias de la explotación de los recursos naturales para el medio ambiente y la salud. En lo que se refiere a los recursos no renovables, la situación es diferente ya que, a pesar de que las políticas que afectan a esta cuestión son diversas, la Comunidad no dispone de una política coherente para disociar de manera general el uso de los recursos del crecimiento económico.

El primer paso que debe tomar la Comunidad es por tanto desarrollar una estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos, en particular los no renovables, tendente a:

- establecer un marco analítico coherente que permita definir criterios para fijar prioridades y la necesaria realización de las tareas de análisis y de recogida de datos para determinar los recursos que están en una situación más preocupante; estos criterios deberán servir para determinar si los daños causados al medio ambiente por el uso de un recurso concreto amenazan con ser a largo plazo e irreversibles, si pueden encontrarse sustitutos para las generaciones futuras, etc.;
- definir y aplicar medidas políticas específicas que permitan reducir el consumo de estos recursos, por ejemplo modificando las condiciones de la demanda, mejorando la eficacia de su uso e impidiendo su despilfarro aumentando los porcentajes de reciclado económico.

Entre las medidas que podrían figurar en una estrategia temática cabe mencionar:

- La investigación y el desarrollo tecnológico de productos y procesos de fabricación que consuman menos recursos.
- Programas de fomento de las mejores prácticas destinados a las empresas.
- El traslado de la carga fiscal al uso de los recursos naturales, la creación de un impuesto sobre las materias primas y el uso de otros instrumentos económicos, tales como el comercio de los derechos de emisión, para alentar a las empresas a adoptar tecnologías, productos y servicios que hagan un uso eficaz de los recursos.
- Eliminación de los subsidios que fomentan el uso excesivo de recursos.
- Integración de consideraciones de uso eficaz de los recursos en la política integrada de productos, planes de etiquetado ecológico, políticas ecológicas de contratación pública y un sistema de presentación de informes sobre el medio ambiente.

La reducción del uso y la mejora de la eficacia con que la economía y la sociedad utiliza los recursos obligará a las distintas administraciones a emprender actuaciones en los diferentes

sectores de la economía. Es necesario ser consciente al mismo tiempo de que la mejora de la eficacia en el uso de los recursos aumentará en términos generales la eficacia económica y, por consiguiente, fortalecerá la competitividad y fomentará la innovación.

## Acciones

- Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos.

## 6.2. Prevención y gestión de los residuos

### 6.2.1. *El problema*

Sin iniciativas nuevas, todas las previsiones apuntan hacia un aumento del volumen de los residuos generados en la Comunidad en el futuro próximo. La gestión de los residuos, además de necesitar suelo valioso, implica la liberación de numerosos contaminantes a la atmósfera, el agua y el suelo, en particular los gases de efecto invernadero que emiten los vertederos y las actividades de transporte de residuos. Además, los residuos representan en gran medida una pérdida de recursos valiosos que con frecuencia escasean y que podrían recuperarse y reciclarse para contribuir a reducir la demanda de materias primas.

A medida que la sociedad prospera y se hace más productiva, la demanda de productos aumenta. Si a eso se añade la disminución del ciclo de vida de los productos, el resultado es una cantidad creciente de residuos de los propios productos y de las actividades asociadas de extracción minera y fabricación. Al mismo tiempo, muchos productos son cada vez más complejos y utilizan toda una gama de sustancias, lo que puede agravar los riesgos que los residuos presentan para la salud de las personas y el medio ambiente. Está claro que si la sociedad sigue las pautas actuales de consumo y producción, continuarán aumentando las cantidades de residuos, de los que una parte significativa continuará siendo peligrosa.

La falta de datos globales a nivel de la Unión Europea hace difícil determinar si los efectos sobre el medio ambiente asociados a la gestión de los residuos están mejorando o deteriorándose. Las nuevas instalaciones de tratamiento de residuos cumplen normas de funcionamiento extremadamente exigentes que permiten reducir notablemente las emisiones y los riesgos. No obstante, una gran parte de los residuos que generamos continúan transportándose a instalaciones más antiguas y no tan bien gestionadas, lo que se explica en parte por la incapacidad de los Estados miembros de aplicar de manera satisfactoria la legislación comunitaria sobre los residuos. Las repercusiones de la gestión y el transporte de los residuos son por tanto todavía problemáticas en muchas zonas de la Comunidad.

### 6.2.2. *Objetivos y metas*

#### **Objetivos**

- Disociar la producción de los residuos del crecimiento económico y lograr una reducción significativa global de volumen de residuos generados mediante mejores iniciativas de prevención de los residuos, un uso más eficaz de los recursos y un cambio hacia pautas de consumo más sostenibles.

En lo que se refiere a los residuos que continuarán generándose, lograr una situación en la que:

- los residuos no sean peligrosos o, al menos, presenten riesgos muy bajos para el medio ambiente y la salud;
- la mayor parte de los residuos se reintroduzca en el ciclo económico, especialmente mediante el reciclado, o se devuelvan al medio ambiente en una forma útil (por ejemplo, compost) o inocua;
- las cantidades de residuos que todavía necesiten ser eliminados definitivamente se reduzcan al mínimo absoluto y sean destruidas con toda seguridad;
- los residuos se traten lo más cerca posible del lugar en que se generen.

**Metas:** dentro de una estrategia general de prevención de los residuos y un mayor reciclado, lograr antes de que finalice el programa una reducción significativa de la cantidad de residuos eliminados y de los volúmenes de residuos peligrosos generados.

- Reducir la cantidad de residuos destinados a la eliminación definitiva en un 20% de aquí a 2010 y en un 50% de aquí a 2050, en comparación con las cifras de 2000.
- Reducir los volúmenes de residuos peligrosos generados en un 20% de aquí a 2010 y en un 50% de aquí a 2020 en comparación con las cifras de 2000.

### 6.2.3. *Estrategia*

La estrategia comunitaria en materia de política de gestión de los residuos se basa en el principio fundamental de la distinción jerárquica de los residuos que da preferencia en primer lugar a la prevención, seguidamente a la recuperación de los residuos (que incluye su reutilización y reciclado y la recuperación de energía y que da preferencia a la recuperación material) y, por último, a la eliminación de los residuos, que incluye la incineración sin recuperación energética y el vertido. La estructura actual de la política y la legislación comunitarias comprende tres elementos principales:

- (i) un marco legal que define los residuos, establece el sistema de autorización de los vertederos e instalaciones de tratamiento, el control de los traslados de residuos, etc.;
- (ii) una legislación que establece las normas de funcionamiento de las instalaciones de tratamiento de los residuos, tales como los vertederos y las incineradoras;
- (iii) una normativa específica sobre determinados flujos prioritarios de residuos, tales como los vehículos al final de su vida útil, cuyo objeto principal es aumentar el porcentaje de recuperación y, en particular, el reciclado y reducir el nivel de peligrosidad de estos residuos.

Esta serie de elementos va acompañada de medidas legales que tienen por objeto mejorar la disponibilidad de indicadores y estadísticas que permitan medir la mejora de la gestión de los residuos y de los recursos.

Esta estrategia es fuertemente apoyada por la mayoría de los Estados miembros y el Parlamento Europeo y continuará siendo un elemento básico de la estrategia de la Comisión en materia de gestión de los residuos. Se prestará una atención especial a la mejora de la aplicación de las medidas existentes por parte de los Estados miembros.

Puesto que compete frecuentemente a las autoridades locales aplicar la normativa comunitaria sobre los residuos, la Comisión tiene también la intención de mejorar su participación en la elaboración de la legislación y la asistencia que les presta para el intercambio de información sobre su experiencia y las mejores prácticas en este ámbito.

En los países candidatos a la adhesión, el crecimiento del consumo y la modificación de los sistemas de vida corren el riesgo de ejercer una presión creciente sobre unos sistemas y una infraestructura de gestión de los residuos en una situación límite. Así pues, además de mejorar los sistemas de gestión de los residuos existentes, se dará prioridad a la inversión en iniciativas e infraestructura de prevención y reciclado de los residuos.

#### *Prevención de la generación de residuos: reducir su volumen y peligrosidad*

Si bien la estrategia mencionada anteriormente ha servido para mejorar las normas de gestión de los residuos, hasta el momento no ha tenido resultados en lo que se refiere a la reducción de la avalancha creciente de residuos. Ahora debe hacerse hincapié en la prevención, tanto cuantitativa como cualitativa (en términos de peligrosidad) de los residuos. Para los responsables políticos éste es uno de los aspectos más problemáticos en materia de residuos ya que obliga a disociar la generación de residuos del crecimiento económico.

La prevención de los residuos va estrechamente ligada a la mejora de la eficacia del uso de los recursos, a la evolución de las pautas de consumo y a la reducción de los residuos generados a lo largo del ciclo de producción, uso y eliminación de los productos. Por consiguiente, cualquier iniciativa de prevención de los residuos debe en primer lugar incidir en la fuente. Ello significa, por una parte, que hay que encontrar un medio de prolongar la vida útil de los productos, usar menos recursos en los productos y pasar a procesos de fabricación más limpios y de menor consumo y, por otra parte, que hay que orientar la demanda del consumidor hacia productos y servicios que consuman menos recursos. Este objetivo será un elemento clave de la estrategia temática prevista para la gestión de los recursos, de la política integrada de productos y, en lo que se refiere a los residuos peligrosos, de la política comunitaria sobre productos químicos.

Más concretamente, ello implica:

- Identificar las sustancias peligrosas más problemáticas en los diferentes flujos de residuos y fomentar su sustitución por otras menos peligrosas, o el diseño de productos alternativos siempre que sea factible y, en el caso contrario, procurar crear circuitos cerrados en los que el productor sea responsable de la recogida, el tratamiento y el reciclado de los residuos de forma que se reduzcan al mínimo los riesgos y las repercusiones sobre el medio ambiente.
- Integrar los objetivos y prioridades en materia de prevención de los residuos en la política integrada de productos de la Comunidad con objeto de determinar y aplicar

soluciones para reducir el contenido de sustancias peligrosas en los productos, prolongar la vida útil de los mismos y facilitar su reciclado y reacondicionamiento, etc.

- Fomentar el uso de instrumentos económicos tales como los impuestos ecológicos sobre los productos y procesos que consumen más recursos y generan más residuos.
- Cuando sea eficaz, responsabilizar a los fabricantes de sus productos cuando estos pasan a ser residuos.
- Orientar la demanda del consumidor hacia productos y procesos que generen menos residuos, en especial mediante políticas de contratación pública respetuosas con el medio ambiente, la concesión de etiquetas ecológicas, campañas de información y otras herramientas.
- Efectuar un estudio que permita determinar los flujos de residuos más problemáticos y más peligrosos generados por los diferentes sectores de la producción (por ejemplo, la minería, la producción de energía, la industria manufacturera, la construcción, la agricultura, etc.) y trabajar en asociación con los sectores afectados con el fin de encontrar soluciones para reducir y eliminar estos flujos de residuos. Las soluciones posibles pueden ser la cofinanciación de la investigación y el desarrollo de tecnologías de fabricación más limpias e innovadoras y el fomento de la difusión de las mejores tecnologías y prácticas.

#### **Acciones**

- Integrar los objetivos y criterios relativos a la prevención de los residuos en la política integrada de productos de la Comunidad y en la estrategia comunitaria sobre los productos químicos.

#### *Fomentar el reciclado*

De acuerdo con el principio de la diferenciación jerárquica de los residuos, los residuos que no sea posible evitar deben recuperarse en la medida de lo posible, preferentemente mediante el reciclado. De esta forma se ayuda a reducir la demanda de materias primas por parte de la sociedad y se aumenta la sensibilización de los ciudadanos sobre las implicaciones de sus decisiones como consumidores sobre la generación de residuos, lo que con frecuencia da lugar a una mayor demanda de productos y sistemas de envasado que consumen menos recursos.

La estrategia de reciclado comunitaria se ha centrado en los flujos de residuos prioritarios, tales como los residuos de envases y los vehículos al final de su vida útil, y en el establecimiento de una normativa que fija objetivos de reciclado para los Estados miembros. La estrategia ha hecho hincapié en responsabilizar a los productores de la gestión de sus productos cuando éstos pasan a ser residuos y en reducir el contenido de sustancias peligrosas en los productos. La experiencia adquirida en la aplicación de esta normativa muestra que es necesario establecer una política coherente a nivel comunitario para fomentar el reciclado en general que tenga en cuenta las diferentes repercusiones en el medio ambiente, e incluso el mantenimiento de un equilibrio global, así como los aspectos económicos y sociales de la problemática de los residuos.

El objetivo de esta estrategia es recuperar y reciclar los residuos de forma inteligente, es decir, en la medida en que el reciclado representa un beneficio neto para el medio ambiente y es económico y técnicamente factible.

### **Acciones**

- Revisión de la Directiva sobre los lodos de depuradora.
- Recomendación sobre los residuos de construcción y derribo.
- Una iniciativa legislativa sobre los residuos biodegradables.
- Una estrategia temática sobre el reciclado de los residuos que incluya los siguientes tipos de acciones:
  - determinar qué residuos deben reciclarse prioritariamente atendiendo a criterios de prioridad en materia de gestión de los recursos, a los resultados de estudios que determinen los casos en los que el reciclado tenga un beneficio neto para el medio ambiente y a la facilidad y al coste de reciclado de los residuos;
  - elaborar políticas y medidas que garanticen la recogida y el reciclado de estos flujos prioritarios de residuos junto con los objetivos de reciclado indicativos y sistemas de seguimiento correspondientes que permitan evaluar y comparar los avances realizados por los Estados miembros;
  - determinar políticas e instrumentos de fomento de la creación de mercados para los materiales reciclados.

## **7. LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO**

### **7.1. Una Unión Europea ampliada**

Las actuaciones indicadas en este Programa se aplicarán a una Unión Europea ampliada. Durante el transcurso del Programa, la adhesión de los nuevos miembros alterará el perfil de la Unión Europea. La ampliación de la Unión de 15 a 28 o más países traerá consigo la incorporación de, como mínimo, 170 millones de habitantes, la ampliación del territorio comunitario en un 58% y un conjunto único de problemas y de valiosas aportaciones medioambientales.

Buena parte de la campaña de los diez países candidatos de Europa Central y Oriental permanece virgen y cuenta con zonas de bosques antiguos. La agricultura tiende a ser extensiva y acoge una gran biodiversidad. En el otro extremo nos encontramos con antiguas instalaciones militares o centros industriales que están muy contaminados y exigen enormes esfuerzos de limpieza.

La Unión Europea tiene la legislación ambiental más avanzada y amplia del mundo. Al adoptar y poner en práctica esta legislación, los países candidatos no sólo cumplirán condiciones más amplias para su entrada en la Unión Europea sino que se beneficiarán a largo plazo de un medio ambiente más limpio y saludable. El reconocimiento de estos beneficios ha quedado patente en la decisión de los países candidatos por la que, antes de su incorporación a la Unión Europea, se adhieren a la Agencia Europea del Medio Ambiente .

La prioridad fundamental sigue siendo la plena aplicación de la legislación, para lo cual se requerirán unas administraciones fuertes y bien equipadas. Sin embargo, a menudo será esencial establecer prioridades. Se facilitará financiación comunitaria para ayudar a la puesta en práctica de directivas que impliquen costes elevados, por ejemplo, sobre instalaciones de depuración de aguas residuales. La Comunidad debe asegurarse de que esta financiación se adecue a las circunstancias y necesidades locales: se trata de buscar soluciones diferentes que se adapten a países, regiones y localidades distintas. La plena aplicación de las normas ambientales y sanitarias comunitarias es la principal tarea a la que deben hacer frente los países candidatos.

Para guiar este proceso de plena aplicación, con el tiempo, del acervo comunitario en los países candidatos, deberá haberse terminado, para el momento de la adhesión, la incorporación de la legislación comunitaria al derecho nacional. Debe darse la debida prioridad a la aplicación de las directivas marco, así como de las de carácter horizontal.

Los principales problemas que se plantean, aparte de la aplicación de la legislación ambiental comunitaria, giran en torno a la integración del medio ambiente en los aspectos económicos y sociales. Los principales cuestiones que deben abordarse son:

– *El desarrollo económico sostenible*

La renovación y la reestructuración económica de los países candidatos brinda la oportunidad de conseguir un crecimiento económico basado en tecnologías nuevas y más limpias y en la mejora de la gestión del medio ambiente. Muchas de las empresas orientadas a la exportación y establecidas en estos países ven ya en la gestión del medio ambiente un elemento clave de la competitividad. Ésta es una tendencia que debe alentarse. Las sociedades de los países de próxima incorporación tienen un oportunidad de construir comunidades que sean sostenibles,

agradables y prósperas. Será especialmente importante que se muestren a los decisores políticos los posibles beneficios de un medio ambiente sano, incluso de los beneficios en lo que se refiere a recursos y finanzas. Organizaciones como el Centro Regional de Medio Ambiente pueden desempeñar un papel útil en este sentido. En la práctica, la clave será la utilización de evaluaciones estratégicas de medio ambiente y la incorporación de políticas y objetivos ambientales a otros departamentos.

– *El transporte público: un patrimonio que debe protegerse*

Actualmente se da un mejor equilibrio entre el transporte público y privado en los países candidatos que en la Unión Europea. Por otra parte, están apareciendo ya problemas de falta de inversión en los sistemas de transporte público de Europa Central y Oriental. Será muy importante prestar apoyo a las alternativas al transporte por carretera en el futuro. La Comunidad puede marcar el camino mediante la forma que adopte el apoyo económico al transporte, como ya ocurre, por ejemplo, con los proyectos ferroviarios. El transporte por carretera tiene que planificarse de manera cuidadosa para que los nuevos proyectos no dañen ni las ciudades ni la fauna y la flora. En la Comunidad se están llevando a cabo iniciativas para fomentar el transporte de mercancías por ferrocarril, la utilización de las vías interiores navegables y, más en general, el transporte combinado, iniciativas que deben reproducirse en los países de próxima adhesión.

– *Un desarrollo planificado*

Hay que alentar la planificación urbanística en los países candidatos para que pueda controlarse mejor la expansión de las ciudades y ésta no se haga a costa del medio ambiente. En la práctica, esto significa que hay que prestar atención a la renovación de las ciudades en vez de construir en zonas agrícolas no urbanizadas.

– *Sensibilización*

La protesta medioambiental formaba parte de la resistencia a los antiguos regímenes de los países candidatos de Europa Central y Orientado. Esta conciencia ambiental tiene que aprovecharse mostrando que medio ambiente y desarrollo económico no se excluyen mutuamente. Antes bien, el mensaje que debe transmitirse es que los países candidatos tienen la oportunidad de construir una sociedad próspera y moderna que mantenga unos paisajes y un campo no deteriorados. De cualquier modo, el trabajo de sensibilización no debe descuidar a los jóvenes, que pueden ser una fuerza en favor de un cambio positivo del medio ambiente en el futuro.

### **Acciones**

- Amplio diálogo con las administraciones de los países candidatos sobre el desarrollo sostenible.
- Cooperación con las ONG de medio ambiente y las empresas de los países candidatos para mejorar la sensibilización.

## **7.2. Contribución a la resolución de problemas internacionales**

La mundialización económica implica que la necesidad de actuar sobre el medio ambiente a nivel internacional es todavía más acuciante que hace unos años. La mundialización afecta a las personas y la política en casi todos los países. Las mercancías, los servicios, el dinero, la

información y las personas viajan por todo el mundo. La mundialización tiene consecuencias ambientales significativas y exige nuevas respuestas políticas.

Como europeos y como parte de algunas de las sociedades más ricas de la Tierra, somos muy conscientes de nuestro papel y nuestras responsabilidades a escala internacional. Por un lado, contribuimos de manera destacada a los problemas ambientales del mundo, como las emisiones de gases de efecto invernadero, y consumimos una parte considerable, algunos dirían una parte poco equitativa, de los recursos no renovables, como los minerales, el pescado y la madera. Por otro lado, Europa ha tenido un papel destacado en la cooperación y la actuación internacionales para proteger el medio ambiente. Esta cooperación tiene que ampliarse a la búsqueda de un mayor consenso internacional, contribuyendo así a evitar conflictos comerciales y a conseguir, cuando sea necesaria, la aplicación de una estrategia basada en el principio de cautela.

La interdependencia entre los países lleva aparejada la necesidad de crear formas de asociación mundial. En el futuro, a medida que los países en desarrollo ejerzan una mayor presión sobre el medio ambiente, será necesario establecer normas ambientales rigurosas. Está demostrado que las normas laxas van de la mano con la pobreza. La mejora del medio ambiente complementa el desarrollo económico, pero los países en desarrollo necesitarán herramientas y recursos para aumentar su productividad y mejorar sus métodos de producción. En este sentido, el comercio y la inversión extranjera pueden desempeñar un papel positivo. Los ciudadanos de los países en desarrollo tienen que comprender que existe una relación positiva entre desarrollo, calidad del medio ambiente y nivel de vida.

#### Objetivos

Integración de las preocupaciones y objetivos ambientales en todos los aspectos de las relaciones exteriores de la Unión Europea.

Asunción con seriedad del tema de medio ambiente por las organizaciones internacionales y aportación de los recursos adecuados.

Aplicación de los convenios internacionales, especialmente sobre el clima, la biodiversidad, los productos químicos y la desertificación.

#### **Asistencia para proteger el medio ambiente en los países vecinos**

La Comunidad tiene que trabajar con los países vecinos para mejorar el grado de conciencia sobre el medio ambiente de los políticos y el público, y para contribuir a la puesta en práctica tanto por la Unión Europea como por sus vecinos de actuaciones de protección del medio.

#### **Acciones**

- Establecimiento de un sólido pilar ambiental en la Asociación Euro-Med y el Programa TACIS que cubra a los nuevos Estados independientes de la antigua Unión Soviética.
- Establecimiento del desarrollo sostenible como uno de los objetivos del proyecto de Zona Euromediterránea de Libre Comercio (ZELC)

## **Integración del medio ambiente en las políticas exteriores de la Unión Europea**

Las consideraciones ambientales deben incorporarse como uno de los principios rectores de las relaciones exteriores de la UE, y en particular:

- La política de desarrollo tiene que continuar apoyando la gestión sostenible del agua, el suelo y los bosques, el acceso a los recursos y su posesión, el acceso a la energía sostenible y la integración entre la salud, la pobreza y el medio ambiente urbano.
- La política comercial, a nivel multilateral y también en todos los acuerdos regionales y bilaterales, tiene que respaldar la protección del medio ambiente. El comercio, los flujos de inversión internacionales y los créditos a la exportación han de convertirse en factores más positivos en pro de la protección ambiental y el desarrollo sostenible.
- La protección del medio ambiente debe formar parte de las políticas generales de la UE sobre prevención y resolución de conflictos, incluida la Política Exterior y de Seguridad Común. Este enfoque debe centrarse inicialmente en el uso del agua y del suelo.

### **Actuación**

- La Comisión y los Estados miembros deben conseguir que la protección del medio ambiente se incorpore al desarrollo y la cooperación sobre políticas exteriores, alentando la puesta en común de las mejores prácticas.
- Hay que continuar desarrollando metodologías y criterios para llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre sostenibilidad en todos los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.
- Deben mantenerse los esfuerzos para fomentar prácticas ambientales adecuadas en relación con la inversión extranjera directa y los créditos a la exportación.

## **Fortalecimiento de la gobernanza internacional sobre medio ambiente**

Hay que reforzar los actuales organismos internacionales que se ocupan de cuestiones de medio ambiente para darles mayor peso e influencia y hacerlos más eficientes. Para ello, es necesario:

- fortalecer el marco institucional, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a corto plazo, y lograr una mejor coordinación de las instituciones de medio ambiente, incluida la mejora de la coordinación entre convenios mediante la ubicación conjunta de secretarías y mecanismos de financiación y cumplimiento.;
- conseguir financiación y mayor atención política
- en el desarrollo de la legislación ambiental internacional, poner énfasis en la mejor aplicación y control de los convenios en vigor.

A largo plazo, el marco institucional mundial del medio ambiente debe estar a la altura del pilar institucional económico.

## **Un papel más efectivo de la Unión Europea en los foros internacionales**

La Unión Europea tiene que desempeñar un papel activo en los foros internacionales y consolidar una presencia más efectiva en las organizaciones internacionales de medio ambiente, especialmente en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Asimismo, tiene que trabajar para conseguir una mayor integración de las consideraciones ambientales en las actividades de otros organismos de las Naciones Unidas y en las instituciones financieras internacionales. Esta actuación ha de ir acompañada de una incidencia igualmente fuerte y unida en las consiguientes discusiones sobre financiación mediante una mejor coordinación con los Estados miembros. Existe margen para mejorar el diálogo con terceros países, entre ellos algunos de los principales países en desarrollo sobre problemas mundiales de medio ambiente.

## **8. ELABORACIÓN DE POLÍTICAS BASADA EN LA PARTICIPACIÓN Y EN CONOCIMIENTOS SÓLIDOS**

### **8.1. Mejora de la reglamentación**

#### **Fomento de la innovación mediante la reglamentación**

La reglamentación de medio ambiente ha sido decisiva en los éxitos de la política comunitaria de medio ambiente, por ejemplo, en la disminución de la contaminación de las aguas y la atmósfera. Sin embargo, las fuentes de contaminación ya no se concentran en instalaciones industriales aisladas sino que consisten en actividades económicas múltiples y tienen que ver con el comportamiento de los consumidores. Así, queda muy limitado el margen para resolver estos problemas mediante un simple sistema de mando y control.

Dada esta situación, las empresas tienen un papel cada vez más importante a la hora de alcanzar objetivos ambientales y la contaminación es una señal de ineficiencia o de mala gestión empresarial. Las empresas que innovan intentando ganar nuevos mercados o aumentar su competitividad deberían también estudiar la manera de producir menos contaminación y generar menos residuos. Existen ya muchos ejemplos de empresas que modernizan adecuadamente su forma de trabajar para reciclar residuos y rebajar costes.

La reglamentación puede servir para estimular a las empresas a innovar de manera provechosa, tanto por lo que se refiere a su mercado como al medio ambiente. La legislación ha de tener por objeto fijar las normas que deberán alcanzarse, que han de ser rigurosas y adecuadas pero tender a regular resultados en vez de prescribir los medios para alcanzar las metas establecidas. Además, ha de ser flexible, adecuándose a una amplia diversidad geográfica y económica y permitiendo, cuando convenga, períodos transitorios de introducción paulatina de normas. Finalmente, la reglamentación puede ofrecer incentivos positivos a las empresas cuya actuación sea adecuada, por ejemplo, a las que superen las normas establecidas.

En algunos casos, será más adecuado recurrir a métodos distintos de la reglamentación y a medios flexibles de tratar las cuestiones de medio ambiente. Actualmente la Comisión está estudiando nuevos métodos de gobernanza, incluidas alternativas a la reglamentación tradicional como los compromisos y acuerdos voluntarios, que podrían mejorar la capacidad de innovar y cambiar de las empresas. Otra posibilidad dentro de este enfoque sería crear, en su caso, un marco regulador que estableciese objetivos de política general y dejase que las medidas de aplicación las definiese la industria de manera consensuada, en apoyo del marco legal ("co-reglamentación").

#### **Un compromiso para llevar a cabo un diálogo amplio con una base científica sólida**

El Programa establece el marco estratégico y las prioridades generales para la actuación medioambiental comunitaria durante la próxima década. Para mejorar las posibilidades de establecer medidas factibles y una reglamentación efectiva, la definición de los objetivos y la actuación política debe llevarse a cabo mediante un diálogo abierto con todos los grupos interesados.

Esté diálogo deberá apoyarse en una evaluación económica y científica sólida, basada en información sobre el estado del medio ambiente y las presiones y fuerzas impulsoras de los problemas ambientales. En la medida posible este trabajo tiene que apoyarse en la preparación

de modelos de evolución y herramientas de predicción. Para ello, se requerirá una mejora significativa de la calidad de la información económica y ambiental, y de las evaluaciones generales y de políticas concretas, en las que se basa actualmente la toma de decisiones. La experiencia durante el período del V Programa sobre iniciativas como las normas de calidad de la atmósfera ha mostrado que, aunque este enfoque es exigente en cuanto a tiempo y recursos, puede lograr un mayor nivel de compromiso de las partes afectadas y, además, ayuda a la fijación de objetivos ambiciosos pero realistas y alcanzables. El análisis de la amplia gama de posibles medidas políticas permite elegir los instrumentos más efectivos y determinar cuál es el equilibrio correcto entre las actuaciones a los distintos niveles de responsabilidad: el comunitario, el nacional y el local.

Por otra parte, los problemas ambientales a los que tenemos que hacer frente hoy en día a menudo son más complejos que los de hace 20 años; en la actualidad resulta más patente que existen vínculos e incluso efectos compensatorios entre ellos. De ahí que las medidas tengan que valorarse de manera integral para evitar efectos secundarios no deseados.

El análisis de la relación entre coste y eficacia es un importante elemento de las propuestas ambientales y la experiencia de los Programas Auto Oil es un buen ejemplo de cómo se puede obtener un máximo de beneficios medioambientales al coste más bajo posible. Este análisis permite a los responsables de la elaboración de políticas optimizar la relación entre el valor y el coste de las medidas que se apliquen, principio que será fundamental para aquellas medidas que deriven del presente programa.

### **Ampliación del diálogo**

La Comisión se ha comprometido a llevar a cabo una gestión más abierta y transparente que acerque a los ciudadanos europeos a las instituciones comunitarias. Este compromiso se refiere también muy especialmente al proceso de elaboración de políticas, en el que hay que hacer un gran esfuerzo para dar la oportunidad a todos los grupos interesados de que influyan en la toma de decisiones. Entre estos grupos deben incluirse los sectores que representan intereses económicos, las autoridades nacionales, regionales y locales, y los grupos de medio ambiente.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen un importante papel que desempeñar a la hora de canalizar las opiniones del "hombre de la calle" hacia los responsables políticos, participando en grupos de expertos o técnicos y controlando la aplicación de la legislación. Estas organizaciones representan intereses públicos amplios en el proceso político.

### **Acciones**

- El nuevo enfoque de la Comisión sobre planificación y política estratégica incluirá un aviso más rápido a todos los grupos interesados en los campos en los que la Comisión tenga previsto preparar propuestas.
- La Comunidad continuará prestando ayuda económica a las ONG de medio ambiente para facilitar su participación en los procesos de diálogo.

### **El papel de la investigación**

La investigación puede servir de apoyo a la elaboración de políticas ambientales comunitarias ayudando a comprender la naturaleza de nuestras interacciones con el medio ambiente y sus consecuencias. La complejidad de nuestro entorno es tal que este conocimiento resulta crítico

para la preparación de políticas efectivas. La discusión sobre los temas anteriormente mencionados muestra que nos encontramos ante una preocupación general, que tiene, sin embargo, una especial importancia en algunos campos, como el cambio climático, la relación entre medio ambiente y salud, los ecosistemas, la biodiversidad, la protección de la gestión sostenible de los recursos naturales, y los residuos. La investigación también desempeña un papel importante en el desarrollo de tecnologías y prácticas de gestión innovadoras, que continúan siendo necesarias para resolver los problemas ambientales.

La fundamentación de las propuestas y decisiones mediante un asesoramiento científico de la mayor calidad posible es crucial para conseguir la aceptación de los interesados y evitar conflictos innecesarios con nuestros socios comerciales. En este sentido, el Espacio Europeo de Investigación ofrece oportunidades que deben explotarse a fondo.

Como se explicaba en la Comunicación de la Comisión sobre el Espacio Europeo de Investigación, los programas comunitarios de investigación representan en torno al 5% de la financiación pública de la investigación en la Comunidad. Por tanto, es esencial que, además de los programas comunitarios en este campo, se fomente la coordinación de los programas nacionales para aumentar su incidencia.

También será importante prestar atención a la mejora de la difusión de los resultados de la investigación de tal manera que, por una parte, sean más fáciles de utilizar por los responsables de la elaboración de políticas y, por otra parte, contribuyan a mejorar la comprensión de los problemas de medio ambiente por el público en general.

#### **Acciones**

- Llevar a cabo revisiones bianuales de los programas de investigación medioambiental y de las necesidades y prioridades.
- Establecer foros de interesados para fomentar la interacción y el intercambio de información y mejores prácticas, y para lograr una difusión efectiva de los resultados de la investigación.
- Estimular a los Estados miembros para que continúen dando una alta prioridad a las cuestiones de medio ambiente en sus programas de investigación. Estos programas deben coordinarse a nivel comunitario para aumentar su valor añadido.
- Asegurarse de que las cuestiones de medio ambiente continúen figurando de manera destacada en los programas comunitarios de investigación.

## **8.2. Información al servicio de la elaboración y evaluación de políticas**

### **Estado del medio ambiente, tendencias y fuerzas impulsoras**

Para controlar los progresos del presente programa y, más en general, para preparar políticas basadas en información fiable, necesitamos unos conocimientos sólidos sobre los actuales problemas de medio ambiente, su distribución geográfica y las tendencias socioeconómicas que a menudo impulsan la degradación del medio. Para ello, es necesario reunir datos coherentes y adecuados a lo largo de un período de tiempo y lograr una interpretación y una presentación inteligentes de estos datos. Éste es el trabajo que llevan a cabo la Agencia Europea del Medio Ambiente y Eurostat sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros. Sin embargo, está claro que los Estados miembros tienen que dar mayor

prioridad a la entrega de los datos requeridos. Los problemas ambientales y de sostenibilidad tienen que ocupar un lugar más destacado dentro de las tareas pendientes en el campo científico y estadístico y hay que dar también mayor prioridad a colmar las lagunas en los datos de partida, de este modo se contribuirá a crear una visión global de los problemas ambientales.

También puede prestarse ayuda a la toma de decisiones políticas mediante una buena comprensión de las tendencias que siguen los diferentes problemas, de modo que puedan construirse hipótesis y modelos para probar la eficacia probable de las distintas medidas. Una buena comprensión de las tendencias socioeconómicas, que a menudo son las principales fuerzas impulsoras de los problemas de medio ambiente, también es crucial para la elaboración de políticas eficaces.

### **Medición de los progresos: informes, indicadores y evaluación**

La medición de los avances hacia la consecución de nuestros objetivos requiere información sobre el estado del medio ambiente y las causas de los problemas. Asimismo, se requiere un sistema efectivo de información sobre la incorporación de la legislación comunitaria al Derecho nacional, y la aplicación y la eficacia de las medidas que forman parte de nuestra política ambiental. El sistema de información y los datos actuales sólo nos dan una idea aproximada de la situación del medio ambiente europeo y de las tendencias socioeconómicas conexas, y nos proporcionan un cuadro incompleto de la transposición y aplicación de la legislación ambiental comunitaria. Esta situación constriñe gravemente nuestra capacidad tanto de hacer evaluaciones significativas de nuestras políticas como de comprender los efectos de la actividad humana en el medio ambiente.

La Comisión tiene intención de desarrollar un proceso de evaluación sistemático para mejorar las políticas futuras y su aplicación, y para poder evaluar posibles evoluciones futuras. Para la evaluación intermedia de los progresos obtenidos en la aplicación del presente programa, será crucial poder disponer de un conjunto amplio de indicadores.

Tenemos que buscar y definir conjuntos claros y coherentes de indicadores que calibren los progresos con respecto a unos objetivos determinados, incluyendo indicadores del valor monetario de los efectos del deterioro ambiental. Los indicadores también pueden desempeñar un papel importante para sensibilizar a los decisores políticos y al público en general respecto al estado y la evolución de los diferentes problemas. Se están preparando conjuntos de indicadores claros y coherentes para evaluar los avances en relación con objetivos precisos. Se cuenta con un conjunto de indicadores genéricos para la Unión Europea que proporcionan una base para seguir los progresos en los principales campos indicados en el presente programa. Estos indicadores genéricos vendrán complementados por un conjunto más detallado de indicadores de calidad ambiental y unos conjuntos básicos de indicadores de integración para cada política, por ejemplo, el transporte (en este campo el trabajo está ya muy avanzado gracias a la iniciativa sobre el "mecanismo de información sobre transporte y medio ambiente"), la agricultura y la energía.

Para facilitar este proceso, es necesaria una amplia revisión de todo el sistema (que trate de la situación y las tendencias del medio ambiente, la información estadística, los requisitos legales y la evaluación de políticas). Esta revisión ayudará a precisar las necesidades de información prioritarias y permitirá a los Estados miembros concentrar los recursos en la recogida de datos prioritarios. Por ejemplo, la simplificación y armonización de los datos facilitados para comprobar el cumplimiento de la legislación y con fines estadísticos mejorará enormemente la capacidad del sistema estadístico para facilitar los datos necesarios. Esta

revisión cubrirá la gama de actividades que nos proporciona los datos, los indicadores y la información para el seguimiento de los avances logrados, con el fin de revisar y mejorar nuestras políticas y predecir la evolución futura.

#### **Actuación**

- Elaborar y publicar regularmente un informe sobre indicadores genéricos de medio ambiente.
- Preparar informes regulares sobre indicadores del estado del medio ambiente.
- Informar regularmente sobre los progresos conseguidos en relación con indicadores de integración que traten, especialmente, de la agricultura y los bosques, la energía, la pesca y las actividades marinas, el turismo, la industria, la política regional y el transporte.
- Preparar indicadores epidemiológicos de indicadores de costes de daños y de bases de datos sobre valoración.
- Llevar a cabo una revisión de gran alcance sobre los sistemas de información y de presentación de informes con miras al establecimiento de un sistema más coherente y efectivo de evaluación y preparación de informes que incorpore información y datos sobre medio ambiente comparables y de gran calidad.
- Apoyar a los Estados miembros en la creación de sistemas adecuados de recogida de datos y, especialmente, en el establecimiento de prioridades para optimizar el aprovechamiento de recursos presupuestarios escasos.
- Reforzar el desarrollo de sistemas de información geográfica y aplicaciones de control del espacio, incluida la iniciativa de "Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad" en apoyo de la elaboración y aplicación de políticas.

### **8.3. Principios orientadores de la definición de políticas ambientales comunitarias**

La política comunitaria de medio ambiente puede asentarse en algunos principios firmemente establecidos. Los principios de cautela, de que la contaminación debe corregirse en la fuente misma, el contaminador debe pagar y ha de darse prioridad a la acción preventiva están ya consagrados en el Tratado y constituyen el fundamento de buena parte de nuestra actual legislación sobre medio ambiente. En el Tratado figura también el principio de integración, según el cual en todas las políticas comunitarias deberán tenerse debidamente en cuenta los objetivos ambientales de la Comunidad Europea cuando se tomen decisiones políticas.

Además, debemos estudiar la posible aplicación sobre una base más amplia de los siguientes planteamientos siguientes:

- fomentar la sustitución de sustancias peligrosas por otras menos peligrosas cuando se disponga de alternativas adecuadas ("sustitución"), y
- responsabilizar a los productores de demostrar que las sustancias peligrosas que utilicen actualmente y las que puedan crear y tengan previsto utilizar no crean riesgos inaceptables o innecesarios para el medio ambiente y la salud humana ("inversión de la carga de la prueba").

Propuesta de

**DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por la que se establece un Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente 2001- 2010**

**(presentada por la Comisión)**

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## 1. INTRODUCCIÓN

En 1992, se lanzó el V Programa de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente ("Hacia el desarrollo sostenible"). A finales del Programa, estaba claro que, a pesar de la existencia de una amplia legislación ambiental, el medio ambiente todavía requería mucha atención.

Este nuevo Programa de Acción tiene por objeto determinar los campos en los que se requieren nuevas actuaciones o una nueva orientación. Muchas de las conclusiones y medidas propuestas en el V Programa siguen siendo válidas, pero, en buena medida, el problema estriba en su aplicación sobre el terreno. Otros problemas, más persistentes y de más difícil resolución, como el cambio climático, exigen un esfuerzo más concertado a nivel comunitario para abrir camino. Este Programa de Acción establece las tareas que deben realizarse y sitúa los retos de la política ambiental en un contexto más amplio relacionándolos con el desarrollo sostenible, la dependencia entre progreso económico y medio ambiente sano, la mundialización y la ampliación de la Unión Europea.

## 2. EVALUACIÓN GLOBAL DEL V PROGRAMA DE ACCIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

En la revisión del V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, se pedía a la Comisión que llevase a término una evaluación global de los logros del programa. Este evaluación, basada en el informe sobre el estado del medio ambiente de la Agencia Europea del Medio Ambiente, concluía que se habían hecho progresos en la consecución de objetivos ambientales pero que todavía quedaba mucho por hacer. La evaluación global se publicó como plataforma para el debate sobre las futuras prioridades de medio ambiente.

## 3. CONSULTAS EXTERNAS

Tras la publicación de la evaluación global, tuvo lugar una amplia consulta a los interesados de los Estados miembros. Se celebraron 12 seminarios organizados por las autoridades nacionales, un seminario con representantes de la industria y las empresas, y reuniones y contactos con diferentes asociaciones no gubernamentales, y se recibieron observaciones por escrito de organismos regionales y de personas determinadas. Para facilitar la consulta, se creó una página web pública.

Se invitó también a los países que han solicitado su entrada en la Unión Europea a que presentaran sus puntos de vista sobre las prioridades del Programa de Acción, que cubrirá el período posterior a las primeras adhesiones. El Centro Regional de Medio Ambiente de Hungría coordinó un amplio conjunto de aportaciones de las autoridades nacionales y las organizaciones no gubernamentales.

#### **4. EL PROGRAMA DE ACCIÓN Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

El V Programa de Acción en materia de Medio Ambiente contribuyó a establecer el desarrollo sostenible como uno de los objetivos de la Unión Europea, principio que quedó confirmado en el Tratado de Amsterdam.

El desarrollo sostenible no puede alcanzarse únicamente mediante la política de medio ambiente, sino que requerirá el compromiso de todos los decisores políticos, incluidos los de medio ambiente, de toda la gama de políticas comunitarias, buscando un equilibrio óptimo entre objetivos ambientales, sociales y económicos.

Así pues, este nuevo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente tiene un carácter completamente distinto. Representa la dimensión ambiental de una estrategia comunitaria más amplia para lograr la sostenibilidad. Su objetivo es determinar cuáles son los problemas clave de medio ambiente y las fuerzas que los impulsan. La integración medioambiental es el mecanismo que permite asegurar que las demás políticas respondan a los problemas planteados de manera efectiva.

#### **5. IMPLICACIONES FINANCIERAS**

El Programa de Acción señala los objetivos prioritarios que deben alcanzarse para conseguir un medio ambiente limpio y saludable. En él se describen los retos clave para el futuro pero no se precisa el carácter exacto de las actuaciones y medidas que se requerirán. Éstas serán objeto de posteriores iniciativas, en las que se tratarán las implicaciones financieras de cada medida.

#### **6. SUBSIDIARIEDAD**

El Programa de Acción aborda aquellos problemas ambientales para los que se requiere una actuación y un liderazgo a nivel europeo. Esta postura viene dada por el carácter transfronterizo de los problemas ambientales y de sus soluciones.

#### **7. CONCORDANCIA CON OTRAS POLÍTICAS COMUNITARIAS**

El Programa de Acción reconoce el estrecho vínculo que existe entre las políticas económicas y sociales de la Comunidad y su posible repercusión en el medio ambiente. La integración del medio ambiente en todas las políticas comunitarias, consagrada en el artículo 6 del Tratado, es un componente esencial del Programa de Acción.

#### **8. UN CALENDARIO DE DIEZ AÑOS**

Se propone para el Programa un calendario de diez años, que se considera el plazo mínimo para:

- la preparación de nuevas medidas
- su transposición y aplicación
- la consecución de un efecto significativo

– la capacidad de evaluar su efectividad.

Para responder los cambios que se vayan produciendo, está prevista una revisión intermedia del Programa. De manera regular, se publicarán indicadores que permitan el seguimiento de los progresos y, en su caso, que estimulen a aportar respuestas.

Propuesta de

**DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por la que se establece un Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente 2001-2010**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y, en particular, el apartado 3 de su artículo 175,

Vista la propuesta de la Comisión<sup>1</sup>,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social<sup>2</sup>,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones<sup>3</sup>,

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado<sup>4</sup>,

Considerando lo siguiente:

- (1) Un medio ambiente limpio y sano es esencial para la prosperidad y el bienestar duraderos de la sociedad; sin embargo, el crecimiento continuo a escala mundial generará presiones sin precedente sobre el medio ambiente;
- (2) El V Programa Comunitario de Actuación en materia de Medio Ambiente ("Hacia el desarrollo sostenible" finalizó el 31 de diciembre de 2000, habiendo aportado una serie de importantes mejoras;
- (3) Sin embargo, subsisten algunos graves problemas ambientales que requieren nuevas actuaciones;
- (4) Un uso prudente de los recursos naturales y la protección del ecosistema mundial, junto con la prosperidad económica y un desarrollo social equilibrado, son condición imprescindible del desarrollo sostenible;
- (5) El presente programa se centra en la dimensión ambiental del desarrollo sostenible, buscando, al mismo tiempo, una mejora general del medio ambiente y la calidad de vida en la Unión Europea;

---

<sup>1</sup> DO C [...], [...], p. [...].

<sup>2</sup> DO C [...], [...], p. [...].

<sup>3</sup> DO C [...], [...], p. [...].

<sup>4</sup> DO C [...], [...], p. [...].

- (6) Este programa de acción ambiental establece las prioridades de medio ambiente para una respuesta comunitaria y cubre un período de diez años, fijando así un plazo suficiente para la definición de nuevas medidas, para su aplicación y para la evaluación de sus efectos;
- (7) Los objetivos, prioridades y actuaciones de la presente Decisión se aplicarán a una Comunidad ampliada;
- (8) La legislación continúa siendo fundamental para hacer frente a los problemas del medio ambiente y, por ello, será prioritaria la total y correcta aplicación de la legislación en vigor;
- (9) La integración de las cuestiones de medio ambiente en las políticas sociales y económicas es esencial para afrontar las fuerzas que causan las presiones sobre el medio ambiente y, en ese sentido, es necesario lograr nuevos avances;
- (10) Se requiere un planteamiento estratégico para inducir los cambios necesarios en los modelos de producción y consumo que influyen en el estado y las tendencias del medio ambiente, un planteamiento que incorpore nuevas formas de trabajar con el mercado, que dé protagonismo a los ciudadanos y que fomente una mejor ordenación y gestión del territorio ;
- (11) Existe un consenso científico en el sentido de que la actividad humana está causando un aumento de la concentración de gases invernadero, lo cual provoca un aumento de las temperaturas del planeta y una alteración del clima;
- (12) Las consecuencias del cambio climático para la sociedad humana y para la naturaleza son graves y requieren medidas que reduzcan las emisiones de gases de invernadero;
- (13) La prevención del cambio climático puede conseguirse sin una disminución de los niveles de crecimiento y prosperidad disociando el crecimiento económico de las emisiones;
- (14) La existencia de sistemas naturales sanos y equilibrados es esencial para sustentar la vida en el planeta;
- (15) La actividad humana está ejerciendo una considerable presión sobre la naturaleza y la biodiversidad, debido, especialmente, a la contaminación y la manera en que se explotan las tierras y los mares;
- (16) El suelo es un recurso finito que está sometido a presión;
- (17) A pesar de las mejoras en las normas sobre medio ambiente, la salud humana se ve afectada por la calidad de la atmósfera, el agua y los alimentos, y existen pruebas de que aumentan las alergias, las enfermedades respiratorias, el cáncer y otras enfermedades;
- (18) La contaminación provocada por el transporte, las actividades agrícolas, los procesos industriales, los efluentes domésticos y la gestión de residuos contribuye al deterioro de la calidad del medio ambiente, que afecta negativamente a la salud humana;
- (19) Hay que centrarse más en la prevención y la cautela a la hora de preparar una estrategia para la protección de la salud humana y el medio ambiente;

- (20) La capacidad del planeta para absorber la demanda de recursos y los residuos derivados de su utilización está sometida a presión, y se están sufriendo los efectos negativos del consumo de metales, minerales e hidrocarburos;
- (21) El volumen de residuos en la Comunidad continúa aumentando, lo cual da lugar a la pérdida de tierras y recursos, y genera contaminación;
- (22) Una parte significativa de los residuos es peligrosa;
- (23) La mundialización económica implica que cada vez más se necesita una actuación ambiental a nivel internacional, lo cual exige nuevas respuestas de la Comunidad en relación con las políticas sobre comercio, desarrollo y relaciones exteriores;
- (24) La elaboración de políticas de medio ambiente, dada la complejidad de los problemas, tiene que basarse en una evaluación económica y científica sólida, fundamentada en un conocimiento de la situación y las tendencias del medio ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 174 del Tratado;
- (25) La información a los decisores políticos y al público general tiene que ser adecuada, actualizada y fácilmente comprensible;
- (26) Es necesario medir y evaluar los progresos en relación con los objetivos de medio ambiente;
- (27) A mitad del programa, deberá hacerse una revisión de los progresos conseguidos y una evaluación de la necesidad de cambiar de orientación;

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### *Artículo 1*

##### **Establecimiento del Programa**

1. Por la presente Decisión se establece un Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente, en lo sucesivo denominado "el Programa", en el que se fijan los objetivos prioritarios que deben alcanzarse.
2. Este programa cubrirá el período que se inicia el 1 de enero de 2001 y termina el 31 de diciembre de 2010.

#### *Artículo 2*

##### **Finalidad y objetivos generales**

1. El programa establece los objetivos y prioridades clave de medio ambiente de la Comunidad actual y la futura Comunidad ampliada que contribuirán a la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible, basada en una evaluación de la situación y las tendencias del medio ambiente y en la definición de aquellos problemas ambientales persistentes para cuya resolución la Comunidad debe marcar el camino.
2. El programa facilitará la plena integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en otras políticas comunitarias asegurando, al mismo tiempo, que las medidas

propuestas y adoptadas en favor del medio ambiente tengan en cuenta los objetivos de las dimensiones social y económica del desarrollo sostenible, y consideren plenamente todas las opciones e instrumentos, y también que se basen en un diálogo amplio y en unos conocimientos científicos sólidos.

3. El Programa se propone estabilizar la concentración atmosférica de gases de invernadero en un nivel que no cause variaciones no naturales del clima de la Tierra. Para ello, habrá que avanzar hacia la exigencia a largo plazo de que se reduzcan las emisiones de gases de invernadero en un 70% con respecto a los niveles de 1990, exigencia establecida por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC); con este fin se establecen los siguientes objetivos concretos:
  - Ratificar el Protocolo de Kioto y cumplir el objetivo de reducir emisiones en un 8% para 2008-2012 con respecto a 1990 y para los actuales Estados miembros;
  - Situar a la Comunidad en una posición creíble para insistir en un acuerdo internacional sobre un nuevo objetivo para el período posterior a Kioto, que debe tener por objeto una reducción significativa de las emisiones.
4. El Programa se propone proteger y restaurar el funcionamiento de los sistemas naturales y poner coto a la pérdida de biodiversidad tanto en la Unión Europea como en el mundo, para lo cual se establecen los siguientes objetivos concretos:
  - Proteger el medio ambiente natural contra las emisiones contaminantes nocivas.
  - Proteger los suelos contra la erosión y la contaminación.
  - Proteger la diversidad biológica, de acuerdo con la estrategia comunitaria sobre la biodiversidad<sup>5</sup>.
  - Proteger la biodiversidad y los valores paisajísticos en todas las zonas rurales de la Comunidad.
5. El Programa se propone conseguir un medio ambiente en el que los niveles de contaminantes de origen humano no tengan efectos significativos en la salud humana ni creen riesgos inaceptables para ésta. Con este fin se establecen en el Programa los siguientes objetivos concretos:
  - Lograr una mejor comprensión de las amenazas a la salud humana.
  - Evaluar todos los productos químicos producidos en cantidades significativas siguiendo un planteamiento paso a paso con hitos y plazos claros (tal como se indica en el Libro Blanco acerca de la nueva estrategia sobre productos químicos), y empezando por las sustancias que se producen en grandes cantidades y las que suscitan especial preocupación.

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad , COM(98) 42 final.

- Asegurarse de que los niveles de plaguicidas en el medio ambiente no dan lugar a riesgos o efectos significativos en la salud humana o el medio ambiente y, más en general, conseguir una disminución general del empleo de plaguicidas.
  - Alcanzar niveles de calidad del agua que no den lugar a riesgos o efectos significativos en la salud humana y el medio ambiente, y asegurarse de que el ritmo de extracción de recursos hídricos sea sostenible a largo plazo.
  - Alcanzar niveles de calidad de la atmósfera que no den lugar a riesgos o efectos significativos en la salud humana y el medio ambiente.
  - Reducir sustancialmente el número de personas regularmente afectadas por niveles significativos y duraderos de ruido.
6. El Programa se propone lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una mejor gestión de residuos y recursos, para lo cual se fijan los siguientes objetivos concretos:
- Asegurar que el consumo de recursos renovables y no renovables y los efectos consiguientes no superan la capacidad de carga del medio ambiente.
  - Conseguir una disminución significativa de la cantidad de residuos que deben eliminarse y del volumen de residuos peligrosos producido, durante el período de vigencia del Programa.
  - Conseguir una disminución general significativa del volumen de residuos generados, mediante iniciativas para evitar la producción de residuos, así como mediante una mayor eficiencia en el consumo de recursos y un cambio a modelos de consumo más sostenibles, desvinculando, de esta manera, la generación de residuos del crecimiento económico.
  - En el caso de los residuos que todavía se generan, tiene que conseguirse que sean inocuos o presenten el menor riesgo posible; debe darse preferencia a la recuperación y especialmente al reciclado; se reducirá al mínimo la cantidad de residuos que deben eliminarse y estos se destruirán o evacuarán de manera segura; los residuos tienen que tratarse lo más cerca posible del lugar en el que se generen, en la medida en que ello sea compatible con la legislación comunitaria y no dé lugar a una disminución de la eficiencia técnica y económica de las actividades de tratamiento de residuos.
7. El Programa fomentará la adopción de políticas y estrategias que permitan el desarrollo sostenible en los países candidatos.
8. Fomento del medio ambiente y el desarrollo sostenible en los países candidatos mediante:
- un amplio diálogo con sus administraciones sobre el desarrollo sostenible;
  - la cooperación con las ONG y las empresas de estos países para mejorar el grado de conciencia ambiental.
9. El Programa incentivará la creación de formas de asociación a escala mundial con fines medioambientales y contribuirá al desarrollo sostenible asegurando:

- la integración de los objetivos y las cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible en todos los aspectos de las relaciones exteriores de la Comunidad;
  - el tratamiento adecuado de las cuestiones ambientales por las organizaciones internacionales y la consiguiente asignación de recursos por éstas;
  - la aplicación de los convenios internacionales de medio ambiente; y
  - la búsqueda activa de un consenso sobre la evaluación de los riesgos para salud humana y el medio ambiente, incluyendo el uso compartido de información, la colaboración en la investigación, y el desarrollo de métodos de ensayo con miras a facilitar un consenso internacional sobre planteamientos de gestión de riesgos, incluida la aplicación, en su caso, del principio de cautela.
10. El Programa garantizará que la elaboración de la política ambiental de la Comunidad se lleve a cabo de manera integrada, basándose en un diálogo muy amplio con los interesados, en la participación de los ciudadanos, en un análisis de la relación entre coste y eficacia, y en información y datos científicos sólidos, teniendo en cuenta la investigación y el desarrollo tecnológico más recientes.

### *Artículo 3*

#### **Planteamientos estratégicos para alcanzar los objetivos de medio ambiente**

Los objetivos del artículo 2 referentes a planteamientos estratégicos procurarán alcanzarse, entre otras cosas, mediante las siguientes actuaciones prioritarias.

1. Fomento de una aplicación más efectiva de la legislación comunitaria de medio ambiente sin perjuicio del derecho de la Comisión a incoar procedimientos de infracción, para lo cual se requiere:
  - el apoyo al intercambio de información por la red IMPEL acerca de mejores prácticas sobre la aplicación de la legislación;
  - medidas para combatir los delitos ambientales;
  - el fomento de la mejora de las normas de inspección y control de los Estados miembros
2. Integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición de todas las políticas y actividades comunitarias, para lo cual se requiere:
  - asegurar que las estrategias de integración elaboradas por el Consejo en diferentes campos de las políticas comunitarias se traduzcan en una actuación efectiva;
  - el control regular, mediante los indicadores adecuados, y la preparación de informes sobre el proceso de integración sectorial;
  - una mayor integración de los criterios ambientales en los programas de financiación comunitarios.

3. Fomento del principio de que quien contamina paga, mediante la utilización de instrumentos basados en el mercado, incluyendo el intercambio de emisiones, y los impuestos, cánones y subvenciones ambientales, a fin de internalizar las repercusiones en el medio ambiente tanto negativas como positivas.
4. Fomento de la cooperación y la asociación con las empresas y sus organismos representativos sobre cuestiones de medio ambiente, para lo cual se requiere:
  - alentar una mayor asimilación de los planes comunitarios de gestión y auditoría ecológica<sup>6</sup> y poner en marcha iniciativas para estimular que las empresas publiquen informes sobre su comportamiento en relación con el desarrollo sostenible o el medio ambiente que sean rigurosos y estén verificados de manera independiente;
  - establecer un programa de asistencia para el cumplimiento de la legislación, con una ayuda específica a las pequeñas y medianas empresas;
  - estimular la implantación de planes de recompensa a empresas por su comportamiento ambiental;
  - fomentar un planteamiento integrado de las políticas que facilite que se tengan en cuenta las exigencias ambientales a lo largo del ciclo de vida de los productos, así como una aplicación más extensa de los procesos y productos respetuosos del medio ambiente;
  - fomentar los compromisos y acuerdos voluntarios para alcanzar objetivos ambientales claros.
5. Contribución a una mejor información al consumidor respecto a los procesos y productos en lo que se refiere a sus efectos sobre medio ambiente, para lo cual se requiere:
  - fomentar el empleo de etiquetas ecológicas que permitan a los consumidores comparar el comportamiento ambiental de productos del mismo tipo;
  - fomentar el empleo de declaraciones fiables de las propias empresas sobre comportamiento ambiental y evitar las declaraciones engañosas;
  - fomentar la aplicación de criterios ecológicos en la adjudicación de contratos, sin perjuicio del respeto por las normas comunitarias sobre mercado interior y competencia, aportando orientaciones sobre mejores prácticas y empezando con una revisión de la adjudicación de contratos con criterios ecológicos en las instituciones comunitarias.
6. Apoyo a la integración de los aspectos ambientales en el sector financiero, para lo cual se requiere:
  - estudiar una iniciativa voluntaria en colaboración con el sector financiero, que incluiría orientaciones para la incorporación de datos sobre costes ambientales a los informes financieros anuales de las empresas y el intercambio de mejores prácticas sobre políticas entre Estados miembros;

---

<sup>6</sup> Referencia al EMAS cuando esté disponible

- dirigirse al Banco Europeo de Inversiones para reforzar la integración de los objetivos y consideraciones ambientales en sus actividades de préstamo.
7. Creación de un régimen comunitario de responsabilidad, para lo cual se requiere:
- legislación sobre la responsabilidad medioambiental.
8. Fomento de una mejor comprensión de los problemas ambientales por los ciudadanos europeos, para lo cual se requiere:
- apoyar el acceso de los ciudadanos a la información sobre medio ambiente
  - proporcionar un conjunto de recursos a las autoridades locales y regionales o a otras organizaciones que sirva para comunicarse con los ciudadanos sobre cuestiones de medio ambiente, especialmente, sobre la evaluación comparativa del comportamiento ambiental de los hogares y sobre la manera de mejorarla.
9. Aliento y fomento de decisiones efectivas sobre gestión y ordenación del territorio que tengan en cuenta consideraciones ambientales, respetando, al mismo tiempo, el principio de subsidiariedad, para lo cual se requiere:
- Fomentar las mejores prácticas en relación con la ordenación del territorio sostenible, poniendo especial énfasis en el Programa de Gestión Integrada de las Zonas Costeras;
  - apoyar programas y redes que faciliten el intercambio de experiencias y el desarrollo de buenas prácticas sobre desarrollo urbano sostenible y explotación marina sostenible;
  - aumentar los recursos destinados a medidas agro-ambientales dentro de la Política Agrícola Común y ampliar el alcance de estas medidas;

#### *Artículo 4*

### **Campos prioritarios de actuación para hacer frente al cambio climático**

Los objetivos del artículo 2 referentes al cambio climático procurarán alcanzarse, entre otras cosas, mediante las actuaciones prioritarias indicadas a continuación.

1. Con vistas a alcanzar los objetivos establecidos por el Protocolo de Kioto se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:
- Ratificar y aplicar el Protocolo de Kioto.
  - Establecer objetivos de reducción de emisiones de gases de invernadero en los diferentes sectores, objetivos que deben conseguirse con una buena relación entre coste y eficacia, en conjunción con el Programa Europeo sobre el Cambio Climático.
  - Establecer un plan de intercambio de emisiones de CO<sub>2</sub> a escala comunitaria.

- Confeccionar un inventario y hacer una revisión de las subvenciones energéticas en los Estados miembros, lo cual incluirá un análisis de la compatibilidad con la consecución de los objetivos sobre el cambio climático.
- Alentar el cambio a combustibles con bajo contenido de carbono para la generación de electricidad.
- Alentar las fuentes de energía renovables, fijando como objetivo que el 12% de la energía producida provenga de fuentes renovables para el año 2010.
- Fomentar la aplicación de medidas fiscales, entre ellas medidas a escala comunitaria, para facilitar el paso a sistemas energéticos y de transporte más limpios y alentar la innovación tecnológica, incluyendo la adopción de un marco sobre fiscalidad energética.
- Alentar los acuerdos ambientales con los sectores de la industria sobre la eficiencia energética.
- Definir actuaciones concretas para reducir las emisiones de gases de invernadero generadas por la aviación en caso de que éstas no puedan acordarse dentro de la Organización Internacional de Aviación Civil para el año 2002.
- Asegurar que el cambio climático sea un tema destacado tanto de la política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico como de los programas nacionales de investigación.
- Desarrollar medios para ayudar a las PYME a adaptarse, innovar y mejorar su rendimiento.
- Establecer incentivos para aumentar la generación combinada de calor y electricidad.
- Fomentar prácticas y técnicas de eficiencia ecológica en la industria;
- Fomentar el ahorro de energía en la calefacción y la refrigeración de edificios.

## 2. Preparación para las medidas destinadas a facilitar la adaptación a las consecuencias del cambio climático mediante

- la revisión de las políticas comunitarias, especialmente las relacionadas con la política de cohesión, de tal manera que la adaptación se trate adecuadamente en las decisiones sobre inversión;
- el fomento de modelos y evaluaciones sobre el clima a escala regional para preparar medidas de adaptación regional y mejorar la sensibilización de los ciudadanos y las empresas al respecto.

## *Artículo 5*

### **Campos prioritarios de actuación sobre la naturaleza y la biodiversidad**

Los objetivos del artículo 2 referentes a la protección y la restauración de los sistemas naturales y la biodiversidad procurarán alcanzarse mediante las siguientes actuaciones prioritarias:

1. Sobre accidentes y catástrofes
  - fomentar la coordinación comunitaria a las actuaciones de los Estados miembros en respuesta a accidentes y catástrofes naturales, y
  - preparar medidas que cubran los principales riesgos de accidente relacionados con los sistemas de canalización y la minería, y las medidas sobre residuos mineros.
2. Una estrategia temática sobre protección del suelo.
3. Fomentar la integración de la protección y la restauración del paisaje en otras políticas.
4. Alentar un mayor desarrollo de los elementos positivos de la relación entre la agricultura y el medio ambiente en futuras revisiones de la Política Agrícola Común.
5. Fomentar una mayor integración de las consideraciones medioambientales en la Política Común de Pesca, aprovechando la revisión de 2002.
6. Preparar estrategias y medidas sobre bosques, que incorporen los siguientes aspectos:
  - desarrollo de la silvicultura nacional y regional y la gestión sostenible de bosques, dentro de los planes de desarrollo rural, de acuerdo con los trabajos emprendidos por el Foro Intergubernamental sobre los Bosques y la Conferencia Ministerial Paneuropea sobre la Protección de los Bosques;
  - prolongación de las actuales medidas comunitarias sobre la protección de bosques con un mayor énfasis en el control de las múltiples funciones de estos;
  - fomento de planes de certificación de bosques creíbles;
  - continuación de la participación activa de la Comunidad en la puesta en práctica de las resoluciones de las conferencias ministeriales sobre la protección de los bosques en Europa, y en la discusión y las negociaciones internacionales sobre cuestiones relacionadas con los bosques.
7. Una estrategia temática para la protección del medio ambiente marino.
8. Reforzar los controles sobre seguimiento, etiquetado y rastreabilidad de OMG.
9. Controlar la aplicación de la estrategia comunitaria y los planes de acción sobre biodiversidad mediante un programa de recogida de datos e información.

## Artículo 6

### **Campos prioritarios de actuación sobre el medio ambiente y la salud**

Los objetivos del artículo 2 referentes a la salud y el medio ambiente procurarán alcanzarse mediante las siguientes actuaciones prioritarias:

1. Refuerzo de la investigación comunitaria y la base de conocimientos científicos, y fomento de la coordinación de los programas nacionales de investigación, para ayudar a la consecución de los objetivos de salud y medio ambiente, y en particular:
  - determinación de los campos prioritarios de investigación y actuación, y recomendaciones al respecto;
  - definición y elaboración de indicadores sobre salud y medio ambiente;
  - análisis de la necesidad de actualizar las normas y valores límite sanitarios actuales, entre otras cosas, cuando se tengan en cuenta los efectos sobre grupos potencialmente vulnerables, como los niños o los ancianos;
  - revisión de las tendencias y creación de un mecanismo de alerta rápida sobre problemas nuevos o emergentes;
2. Sobre productos químicos:
  - preparación de un nuevo sistema único de ensayo, evaluación y gestión de riesgos de las sustancias químicas actuales y nuevas;
  - preparación de un sistema de ensayos según propiedades, usos, exposición y volúmenes de productos químicos producidos o importados;
  - establecimiento de nuevos procedimientos acelerados y específicos de gestión de riesgos, a los que tengan que someterse las sustancias que son motivo de gran preocupación, antes de que se empleen para determinados usos;
  - mejora de la información facilitada por las empresas sobre las propiedades de los productos químicos que producen y utilizan, a fin de cubrir los posibles riesgos para el medio ambiente y la salud;
  - mejora de la gestión de los productos químicos a nivel comunitario y en los Estados miembros.
3. Sobre los plaguicidas:
  - una estrategia temática sobre el uso sostenible de plaguicidas;
  - ratificación del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de información y consentimiento previos (PIC) relativo al comercio de productos químicos peligrosos;

- modificación del Reglamento (CEE) nº 2455/92<sup>7</sup> relativo a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos para adecuarlo al Convenio de Rotterdam, mejorando los mecanismos de procedimiento y la información a los países en desarrollo;
  - mejora de la gestión de productos químicos y plaguicidas en los países candidatos y en desarrollo, incluida la eliminación de las existencias de plaguicidas obsoletos.
4. Sobre el uso sostenible y la calidad elevada del agua:
- eliminación gradual de la emisión de sustancias peligrosas a las aguas;
  - revisión de la Directiva sobre las aguas de baño<sup>8</sup>;
  - integración del planteamiento de la Directiva marco sobre aguas y de los objetivos de calidad de las aguas en la Política Agrícola Común y la Política de Desarrollo Regional.
5. Sobre la contaminación de la atmósfera:
- mejora del control de la calidad de la atmósfera y de la información al público, incluida la consistente en indicadores;
  - una estrategia temática sobre la contaminación atmosférica que cubra prioridades para ulteriores actuaciones, revisión y actualización de las normas de calidad de la atmósfera y de los límites nacionales de emisión, y desarrollo de mejores sistemas de recogida de información, modelización y previsión;
  - análisis de la calidad de la atmósfera en locales cerrados y de sus efectos sobre la salud, con recomendaciones sobre futuras medidas cuando corresponda.

### *Artículo 7*

#### **Campos prioritarios de actuación sobre el uso sostenible de los recursos naturales y la gestión de residuos**

Los objetivos del artículo 2 referentes a la gestión de residuos y recursos procurarán alcanzarse mediante las siguientes actuaciones prioritarias.

1. Una estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos, incluyendo:
- estudio de un posible programa de mejores prácticas para las empresas,
  - definición de necesidades de investigación,

---

<sup>7</sup> Reglamento (CEE) nº 2455/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos. D O L 251 de 29.8.1992, p.13 - 22

<sup>8</sup> Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño Diario Oficial L 31 de 05.2.1976, p.1-7, modificada por la Directiva 90/656/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1990, DO L 353 de 17.12.90 y la Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991. DO L 377 de 31.12.91.

- instrumentos económicos,
  - eliminación de subvenciones que fomenten el consumo excesivo de recursos,
  - integración de los criterios de eficiencia en el consumo de recursos en un planteamiento sobre una política integrada de productos.
2. Sobre la prevención de residuos:
    - integración de los objetivos y las prioridades sobre la prevención de residuos en un planteamiento sobre una política integrada de productos.
  3. Revisión de la legislación sobre lodos<sup>9</sup>.
  4. Recomendaciones sobre residuos de la construcción y la demolición.
  5. Legislación sobre residuos biodegradables.
  6. Una estrategia temática sobre el reciclado de residuos, incluidas medidas destinadas a garantizar la recogida y el reciclado de flujos de residuos prioritarios.

#### *Artículo 8*

### **Campos prioritarios de actuación sobre cuestiones internacionales**

Los objetivos del artículo 2 referentes a cuestiones internacionales procurarán alcanzarse mediante las siguientes actuaciones prioritarias:

1. Integración de las consideraciones medioambientales y el desarrollo sostenible en las políticas exteriores de la Comunidad.
2. Establecimiento de un conjunto coherente de objetivos de medio ambiente y desarrollo para su aprobación en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, y labores de fortalecimiento de la gobernanza internacional sobre medio ambiente.
3. Fomento de prácticas ambientales adecuadas en relación con la inversión extranjera directa y los créditos a la exportación.
4. Intensificación de los esfuerzos a nivel internacional para llegar a un consenso sobre los métodos de evaluación de riesgos para la salud y el medio ambiente, así como sobre planteamientos de gestión de riesgos, incluyendo, en su caso, el principio de cautela.
5. Medidas para asegurar que se lleven a cabo evaluaciones del impacto de los acuerdos comerciales.

---

<sup>9</sup> Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura. DO L 181 de 4.7.1986, p. 6-12

## *Artículo 9*

### **Una política de medio ambiente basada en la participación y en conocimientos sólidos**

Los objetivos del artículo 2 referentes a la elaboración de la política de medio ambiente basándose en la participación y en conocimientos sólidos procurarán alcanzarse mediante las siguientes actuaciones prioritarias:

1. crear mecanismos dentro de los cuales los interesados, especialmente los directamente afectados por propuestas y otras iniciativas, sean consultados de manera amplia en todas las etapas, de manera que se facilite la adopción de las alternativas más efectivas y se asegure mejor un resultado satisfactorio para el medio ambiente en relación con las medidas que se propongan;
2. continuar prestando ayuda económica a las ONG medioambientales para facilitar su participación en el proceso de diálogo;
3. asegurarse de que el medio ambiente continúe siendo una prioridad principal tanto de los programas de investigación comunitarios como de los nacionales; conseguir una mejor coordinación de la investigación relacionada con el medio ambiente que llevan a término los Estados miembros;
4. facilitar información regular al público sobre medio ambiente y cuestiones conexas mediante la preparación de un indicador principal anual de medio ambiente, así como informes e indicadores de integración, que cuantifiquen los daños ambientales siempre que sea posible;
5. Revisar los sistemas de información y preparación de informes con vistas a la implantación de un sistema más efectivo y coherente que asegure informes de gran calidad, e información y datos comparables sobre medio ambiente.
6. Reforzar el desarrollo de sistemas de información geográfica y la utilización de aplicaciones de control del espacio en apoyo de la elaboración de políticas y de su aplicación.

## *Artículo 10*

### **Control y evaluación de resultados**

1. La Comisión evaluará los progresos conseguidos en aplicación del presente programa al cuarto año de su inicio y presentará este informe intermedio, junto con cualquier propuesta de modificación que considere adecuada, al Parlamento Europeo y al Consejo.
2. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una evaluación final del presente programa y del estado y las perspectivas del medio ambiente en el curso del año final del programa.

## *Artículo 11*

La presente Decisión se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Hecho en Bruselas, el [...]

*Por el Parlamento Europeo*  
*La Presidenta*

*Por el Consejo*  
*El Presidente*