

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

480ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE ABRIL DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente» (dictamen exploratorio)

(2012/C 191/01)

Ponente: **Lutz RIBBE**

El 11 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia danesa del Consejo de la UE decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 129 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los seis Programas de acción en materia de medio ambiente (PAM) realizados hasta ahora han sido importantes para formular la política medioambiental europea, pero no han podido resolver muchos de los problemas medioambientales que existen en Europa. Ello, sin embargo, no se debe al desconocimiento de las causas de los problemas o a la inexistencia de planteamientos de solución, sino a la falta de voluntad política para llevarlos a efecto.

1.2 El Sexto PAM (que expira a mediados de 2012) fue concebido como concretización política en materia medioambiental de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE de 2001, con la Estrategia de Lisboa como su pilar económico. La Comisión Europea ha dejado implícitamente que la estrategia de desarrollo sostenible caiga en el olvido, sin la correspondiente decisión del Consejo, pues considera que la Estrategia

Europa 2020 representa el nuevo instrumento político y estratégico, y que la política medioambiental debe coordinarse dentro de ella mediante la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos».

1.3 El Comité considera que no tiene sentido llevar a cabo, aparte de esta iniciativa emblemática, otro instrumento de política medioambiental en la forma de un Séptimo PAM, en el que se integrarán aquellos sectores de la política medioambiental que no se abordan suficientemente en la Estrategia Europa 2020. El vínculo entre este Séptimo PAM y la Estrategia Europa 2020 y su iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» no queda claro.

1.4 El CESE recomienda a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que vuelvan a reactivar la estrategia de desarrollo sostenible, elijan un Séptimo PAM completo y orientado al medio ambiente como su estrategia para la ejecución de la política medioambiental, integren en la iniciativa emblemática

«Una Europa que utilice eficazmente los recursos» todas las iniciativas individuales y velen por la coordinación entre las decisiones en materia medioambiental y de política económica. De este modo, la Estrategia Europa 2020 asumiría la importante tarea de preparar y ejecutar a medio y corto plazo todas las etapas de la política económica y financiera que son necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible a largo plazo.

2. La importancia de los anteriores programas de acción en materia de medio ambiente (PAM) de la UE

2.1 En 1972, el Consejo Europeo de París decidió adoptar medidas para mejorar el nivel, las condiciones y la calidad de vida en Europa. A raíz de ello, en 1973 se adoptó el **Primer Programa de acción en materia de medio ambiente** (para el período 1974-1975) de la entonces Comunidad Económica Europea. El principal logro de este Primer PAM consistió en el establecimiento del principio de cautela, que, como es sabido, concede prioridad a evitar los daños medioambientales sobre la posterior lucha contra sus efectos.

2.2 El **Segundo Programa de acción en materia de medio ambiente** (para el período 1977-1981) prosiguió con los objetivos del primero mediante cinco principios de orientación, a saber, a) la continuidad en la política medioambiental, b) la creación de mecanismos para una actuación preventiva, en particular en los ámbitos de la contaminación, la ordenación territorial y la gestión de residuos, c) la protección y el uso racional de los hábitats, d) dar prioridad a las medidas para proteger las aguas interiores y los mares, para luchar contra la contaminación atmosférica, así como la lucha contra el ruido, y e) tomar en consideración los aspectos medioambientales en la cooperación entre la Comunidad Europea y los países en desarrollo.

2.2.1 El Segundo PAM también estableció principios importantes para amplios ámbitos de la política medioambiental, que aún mantienen su actualidad, como la protección del medio acuático, la política de residuos y la cooperación internacional.

2.3 En el **Tercer Programa de acción en materia de medio ambiente** (para el período 1982-1986) se adoptó por primera vez el **uso sostenible de los recursos naturales** como objetivo de la política medioambiental europea.

2.4 El **Cuarto Programa de acción en materia de medio ambiente** (para el período 1987-1992) se aprobó en 1987, el «Año Europeo del Medio Ambiente». Se caracterizó por haber sido adoptado poco antes de la adopción del «Acta Única Europea», que ampliaba considerablemente las competencias medioambientales de la Comunidad Europea y al tiempo se restringían las normas y valores límite medioambientales nacionales con la realización del mercado interior europeo. En esos momentos, el debate sobre la política medioambiental se desarrolló con gran intensidad y al final del Cuarto PAM se celebró la Conferencia de Río sobre «sostenibilidad global».

2.4.1 No obstante, un informe publicado en 1992 sobre la «Situación del medio ambiente» puso de relieve que, a pesar de todos los esfuerzos realizados hasta entonces y de los cuatro programas de acción en materia de medio ambiente, en la mayoría de los ámbitos de la política medioambiental se había producido o se vislumbraba un empeoramiento, en particular de

la calidad del agua y del aire, y de la biodiversidad (por entonces se hablaba aún de «diversidad de la fauna y la flora»).

2.5 A principios de 1993 se adoptó el **Quinto Programa de acción en materia de medio ambiente**, para el período formal de 1992 a 2000, en parte como respuesta a la Conferencia de Río y a la decepcionante descripción del estado del medio ambiente.

2.5.1 En él se formuló el objetivo –que coincidía con los debates de la Conferencia de Río– de «modificar las pautas de crecimiento en la Comunidad para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible», principio que desde entonces no ha perdido en absoluto su actualidad política. El Quinto PAM puede considerarse una de las primeras iniciativas de la UE en el ámbito del desarrollo sostenible, algo que se expresaba igualmente en su subtítulo «Hacia un desarrollo sostenible».

2.5.2 En el **Quinto PAM** se propusieron **estrategias para siete ámbitos**, a saber:

- el calentamiento de la Tierra;
- la acidificación;
- la protección de la naturaleza y la diversidad biológica;
- la gestión de los recursos hídricos;
- el medio ambiente urbano;
- las zonas costeras; y
- la gestión de residuos;

y cabe señalar que los PAM anteriores ya abordaban algunos de estos ámbitos.

2.5.3 En la revisión del **Quinto PAM** en 1996, la propia Comisión Europea identificó como las mayores deficiencias del programa la ausencia de objetivos concretos y la falta de compromiso por parte de los Estados miembros. También el Comité Económico y Social Europeo señalaba en su dictamen de 24 de mayo de 2000 que «el programa ha obtenido varios resultados positivos», pero expresaba al mismo tiempo «su profunda preocupación por el continuo deterioro de la calidad del entorno natural europeo: ésta constituye, a su juicio, el criterio más importante, e incluso el único, para evaluar la eficacia de los sucesivos programas de actuación en materia de medio ambiente y de la política medioambiental europea en general».

2.5.4 El Quinto PAM vino a allanar el camino, desde un punto de vista político y estratégico, a la **estrategia de desarrollo sostenible adoptada** por los Jefes de Estado y de Gobierno en **Gotemburgo en 2001**.

2.6 A su vez, esta estrategia de desarrollo sostenible habría de encontrar su concretización medioambiental en el **Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente** (de 2002 al 21 de julio de 2012), y en la Estrategia de Lisboa su concretización en materia de política económica.

2.6.1 El Sexto PAM también tenía un subtítulo («El futuro está en nuestras manos»). En él se mencionaban cuatro ámbitos temáticos principales para la política medioambiental europea, a saber: 1.) **la lucha contra el cambio climático**, 2.) **la protección de la naturaleza** y de la biodiversidad, 3.) **el medio ambiente, la salud y la calidad de vida**, así como 4.) **el uso y explotación sostenibles de los recursos naturales y los residuos**.

2.6.2 Aparte de ello –al igual que en el Quinto PAM– se anunciaban **siete estrategias temáticas** que posteriormente se aprobaron, a saber, las relativas a:

- la calidad del aire;
- el medio marino;
- la prevención de la producción de residuos y el reciclaje;
- el uso sostenible de los recursos naturales;
- el medio ambiente urbano;
- la protección del suelo; y
- el uso sostenible de los plaguicidas.

2.6.3 Cabe destacar que, una vez más, el Sexto PAM aborda temas «antiguos».

3. Situación de la política medioambiental y del debate sobre el desarrollo sostenible en Europa al final del Sexto PAM

3.1 En primer lugar cabe señalar que al final del período del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente, numerosos ámbitos de acción de la política medioambiental, que figuran desde hace años en el orden del día de los PAM, no se han revisado en absoluto o al menos no de forma suficiente. Baste con mencionar dos ejemplos:

- la «protección del suelo» es desde hace años objeto de diversos programas de acción en materia de medio ambiente; sin embargo, no se han realizado verdaderas «acciones» a nivel de la UE, entre otras cosas porque en el Consejo no se ha llegado a un acuerdo sobre la propuesta de Directiva de la Comisión.
- El tema de la «protección de la fauna y la flora/la biodiversidad» aparece casi como un hilo conductor a través de la historia de los programas de acción en materia de medio ambiente. En 2001, el Consejo Europeo prometió detener la pérdida de biodiversidad a más tardar en 2010, pero incluso un programa de acción en materia de biodiversidad integrado por 160 medidas no logró que se alcanzara tal objetivo. Más tarde, en 2011 se presentó una nueva estrategia en materia de biodiversidad que recoge la promesa de alcanzar el objetivo original con diez años de retraso.

3.2 El Comité examinó los resultados, algunos de ellos desalentadores, del Sexto PAM en su dictamen, de 18 de enero de 2012, «Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de

Medio Ambiente – Evaluación final» (NAT/528, CESE 152/2012). En él se aborda un nuevo informe sobre la «Situación del medio ambiente», que no concede una buena nota a la política medioambiental de la UE.

3.3 Hasta ahora, la UE no ha abordado ni respondido realmente a la pregunta de por qué, a pesar de los múltiples PAM, siguen sin solucionarse numerosos problemas medioambientales. En opinión del Comité, esta causa no radica en la falta de conocimientos sobre los problemas o de planteamientos de solución, sino, a menudo, en la falta de voluntad para actuar de forma decidida. No se aplican los conocimientos y en ocasiones incluso las decisiones políticas. Y la causa de ello puede residir en que entre las actuaciones necesarias de la política medioambiental y los intereses económicos a corto plazo a menudo surgen conflictos que terminan resolviéndose a favor de estos últimos.

3.4 En opinión del Comité, un aspecto que reviste suma importancia al final del período del Sexto PAM es que la Comisión Europea parece haber dejado a un lado la estrategia de desarrollo sostenible, cuyo pilar medioambiental era el Sexto PAM.

3.5 Si anteriormente la Comisión y el Consejo concedían prioridad a la estrategia de desarrollo sostenible, a la que debería orientarse incluso la Estrategia de Lisboa, actualmente resulta sospechoso que nadie hable de ello. Ya no figura en los programas de trabajo de la Comisión (a pesar de que el Consejo Europeo no ha adoptado una decisión formal a este respecto). El Comité ha criticado este hecho en repetidas ocasiones, repite aquí esta crítica una vez más y deja claro que considera erróneo que la Estrategia Europa 2020 absorba, por decirlo así, la estrategia de desarrollo sostenible. Ha argumentado en tal sentido en numerosas ocasiones sin que la Comisión, el Consejo o el Parlamento hayan reaccionado a ello.

3.6 De este modo se rompió la arquitectura de la planificación política de los programas de la UE existente hasta entonces, que consistía en intentar coordinar bajo la égida de la estrategia de desarrollo sostenible los tres pilares de economía, ecología y asuntos sociales. Y, por tanto, habría que preguntarse en qué marco desean coordinar la Comisión, el Consejo y el Parlamento la política de desarrollo sostenible y medioambiental en el futuro.

4. La Estrategia Europa 2020 y una perspectiva de un eventual Séptimo PAM

4.1 La Estrategia Europa 2020, que la Comisión considera un elemento político de planificación y dirección de absoluta importancia, da una respuesta más o menos clara a la pregunta sobre cómo parece ver las cosas la Comisión.

4.2 Como es sabido, la Estrategia Europa 2020 menciona siete iniciativas emblemáticas, a saber:

- *Unión por la innovación*;
- *Juventud en movimiento*;
- *Agenda Digital para Europa*;
- *Una Europa que utilice eficazmente los recursos*;
- *Una política industrial para la era de la mundialización*;

— *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*; y

— *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social*.

4.3 No cabe duda de que la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» es, en opinión de la Comisión, el «nuevo» Programa de acción en materia de medio ambiente, y el hecho de que no se haya presentado un proyecto para un Séptimo PAM, a pesar de que el Sexto expira en julio de 2012, seguramente se debe a dicha opinión.

4.4 Así pues, no es una casualidad que la Comisión Europea solo haya iniciado las actividades para elaborar el Séptimo PAM después de que el Consejo (de Medio Ambiente) y el PE inquirieran con sentido crítico qué sería de este.

4.5 La Comisión ha elegido como «nueva arquitectura» de la planificación de sus políticas y programas la Estrategia Europa 2020, en tanto que estrategia de orden superior, la cual debe aplicarse a través de las siete iniciativas emblemáticas, en las que la política medioambiental se asigna a la iniciativa «Una Europa que utilice eficazmente los recursos».

4.6 Ahora resulta cada vez más evidente:

— que la Estrategia Europa 2020 no aborda de forma suficiente determinados sectores de orden superior, incluidos hasta ahora en la estrategia de desarrollo sostenible (como, por ejemplo, temas como la justicia distributiva y generacional a nivel mundial), por una parte,

— y que en la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» no se encuentran determinados ámbitos de la política medioambiental, por otra.

4.7 De este modo, si bien encontramos entre las veinte iniciativas medioambientales que deberían dar vida a la iniciativa «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» una gran cantidad de «viejos conocidos» de anteriores programas de acción en materia de medio ambiente, como las políticas de biodiversidad, y calidad del agua y del aire (incluida la política de transporte), algunos temas como, por ejemplo, «Medio ambiente y salud humana» no se toman suficientemente en consideración, al igual que la política en materia de productos químicos o la nanotecnología.

4.8 El CESE se ha pronunciado tanto sobre la iniciativa «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» como sobre su hoja de ruta, y ha puesto de relieve las anomalías que han caracterizado hasta ahora a los programas de acción en materia de medio ambiente: muchos objetivos y promesas agradables al oído, pocas medidas concretas, casi ningún indicador y escasos casos de aplicación en la práctica.

4.9 El CESE había pedido, entre otras cosas, a la Comisión que, «en relación con las veinte iniciativas anunciadas, describiese con precisión

— lo que cabe entender exactamente por “utilización eficaz de los recursos”;

— lo que ya es posible lograr a través de optimizaciones técnicas;

— en qué sectores se debe trabajar para lograr los “cambios importantes” preconizados, qué forma deberían adoptar dichos cambios y con qué instrumentos se pretende lograrlos;

— qué cambios de conducta en concreto se consideran necesarios entre productores y consumidores y cómo pueden acelerarse»⁽¹⁾.

Sin embargo, la Comisión no ha satisfecho esta petición, sino que ha seguido haciendo declaraciones poco concretas y no vinculantes.

4.10 Por consiguiente, para el Comité se confirma que con el enfoque que ha elegido hasta ahora, la Comisión no satisface plenamente todas las necesidades de la política medioambiental, y sobre todo las relativas al desarrollo sostenible. ¿Qué podría ofrecer en estas condiciones un Séptimo PAM?

4.11 Los tiempos en que se necesitaban programas de acción en materia de medio ambiente para descubrir y describir lo que debía hacerse forman parte del pasado. Los responsables europeos saben muy bien lo que debería hacerse. Existen muy pocos ámbitos en los que deban desarrollarse nuevas ideas, uno de los cuales podría ser la nanotecnología. Para ello no se requiere un programa de acción en materia de medio ambiente independiente.

4.12 Lo que hace falta en Europa ante todo es aplicar los conocimientos adquiridos. Existe un enorme déficit de aplicación al que contribuyen todos los niveles (UE, Estados miembros, regiones, municipios y ciudadanos). A este respecto, el CESE desea señalar con toda claridad que la Comisión puede elaborar todos los programas que quiera y hacer todos los anuncios que desee, pero los responsables de su ejecución son los órganos políticos en los Estados miembros.

4.13 Para el Comité, la simple presentación de un Séptimo PAM a fin de encontrar un sitio para aquellos ámbitos de la política medioambiental no incluidos en la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», no es una alternativa. Pues de este modo quedaría poco claro el vínculo entre este Séptimo PAM con a) la iniciativa emblemática, pero también con b) la Estrategia Europa 2020.

4.14 No obstante, el Comité se muestra favorable a un Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente si queda claro lo que se desea lograr y la forma en que se pretende garantizar que tenga mayor éxito que su predecesor, así como —lo que es muy importante— si se indica claramente el sector político de orden superior al que debe servir.

4.15 El Comité recomienda a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que vuelvan a reactivar la estrategia de desarrollo sostenible, elijan un Séptimo PAM completo y orientado al medio ambiente como su estrategia para la ejecución de la política medioambiental, integren en la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» todas las iniciativas individuales y velen por la coordinación entre las decisiones en materia medioambiental y de política económica. De este modo, la Estrategia Europa 2020 asumiría la muy importante tarea de preparar y ejecutar a medio y corto plazo todas las etapas de la política económica y financiera que son necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible a largo plazo.

(1) Véase DICTAMEN DO C 376 du 22/12/2011, p. 97, pt. 1.2.

4.16 En opinión del Comité, una de las principales prioridades de este Séptimo PAM debería ser igualmente adoptar decisiones de aplicación absolutamente vinculantes en los numerosos ámbitos pendientes desde hace años.

4.17 La pregunta es si Europa está dispuesta a ello y en condiciones de hacerlo. No se debe perder de vista que la política describe una y otra vez objetivos ambiciosos y se le reclaman iniciativas. Sin embargo, cuando se presentan estas –por ejemplo, por parte de la Comisión Europea–, son los propios políticos los que encuentran motivos para no adoptarlas o aplicarlas. La lista de estos ejemplos es larga. Ya sea la Directiva sobre eficiencia energética, que está bloqueada en el Consejo, o el incumplimiento de una vieja promesa (procedente de la estrategia de desarrollo sostenible), a saber, la elaboración de una lista de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y luego suprimirla. Entre las palabras y los hechos se ha abierto un abismo, y la Comisión, el Consejo y el Parlamento tienen la obligación de explicar a la opinión pública cómo piensan colmarlo.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
