

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 26.1.2011
COM(2011) 21 final

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

**Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a
la Estrategia Europa 2020**

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

Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020

1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE UTILIZAR EFICAZMENTE LOS RECURSOS?

Los recursos naturales sustentan el funcionamiento de la economía europea y mundial y nuestra calidad de vida. Estos recursos incluyen materias primas tales como los combustibles, los minerales y los metales, sin olvidar también los alimentos, la tierra, el agua, la biomasa y los ecosistemas. Los recursos sufren una presión cada vez mayor. Si continúa la tendencia actual, se espera que, en 2050, la población mundial haya crecido un 30 % hasta alcanzar la cifra de 9 000 millones y los ciudadanos de las economías en desarrollo y emergentes aspirarán legítimamente a los niveles de bienestar y consumo de los países desarrollados. En las últimas décadas, hemos visto como el uso intensivo de los recursos mundiales ejerce una presión sobre nuestro planeta y amenaza la seguridad de los suministros. Ya no podemos seguir con nuestro actual modelo de uso de los recursos.

En respuesta a estos cambios, la mejora de la eficiencia de los recursos será fundamental para garantizar el crecimiento y el empleo en Europa. Generará grandes oportunidades económicas, mejorará la productividad, reducirá los costes y aumentará la competitividad. Es preciso desarrollar nuevos productos y servicios y encontrar nuevos modos de reducir los insumos, minimizar los residuos, mejorar la gestión de las reservas de recursos, cambiar los patrones de consumo, optimizar los procesos de producción y los métodos empresariales y de gestión y mejorar la logística. Ello contribuirá a fomentar la innovación tecnológica, impulsar el empleo en el sector de las «tecnologías verdes», en plena expansión, mantener el comercio de la UE, incluida la apertura de nuevos mercados, y beneficiar a los consumidores con unos productos más sostenibles.

La utilización más eficiente de los recursos nos ayudará a alcanzar muchos de los objetivos de la UE. Será clave para progresar en la lucha contra el cambio climático y lograr nuestro objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 % y un 95 % en 2050. Es necesaria para proteger activos ecológicos de gran valor, los servicios que estos prestan y la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. Nos ayudará a garantizar la solidez y sostenibilidad de los sectores de la agricultura y la pesca y a reducir la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo. Al reducir la dependencia de combustibles y materias cada vez más escasas, se puede contribuir también a mejorar la seguridad del suministro de materias primas en Europa y a hacer que la economía de la UE sea más resistente frente a los futuros incrementos de los precios mundiales de la energía y las materias primas.

Tener claro dónde debe estar Europa en 2050, así como un marco político a largo plazo, puede despejar el camino para empresarios e inversores. Es importante hacer hincapié en las medidas que deben adoptarse en los próximos diez años para que Europa adopte el rumbo adecuado y acelerar la transición.

LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 Y LA INICIATIVA EMBLEMÁTICA «UNA EUROPA QUE UTILICE EFICAZMENTE LOS RECURSOS»

Para disfrutar de los beneficios de una economía eficiente en el uso de los recursos y de baja emisión de carbono deben cumplirse tres condiciones:

- *Primero*, necesitamos adoptar medidas coordinadas en una amplia gama de ámbitos políticos y estas medidas tienen que gozar de visibilidad y apoyo políticos.
- *Segundo*, debemos actuar urgentemente, habida cuenta de la longitud de los plazos para poner en marcha los proyectos de inversión. Si bien ciertas medidas tendrán un impacto positivo en el crecimiento y la creación de empleo a corto plazo, otras implican una inversión inicial con largos plazos de amortización pero que generará beneficios económicos reales para la economía de la UE durante las próximas décadas.
- *Tercero*, debemos convencer a los consumidores para que consuman productos obtenidos mediante una utilización eficiente de los recursos, impulsen la innovación constante y velen por que no se pierdan las mejoras de eficacia.

«Una Europa que utilice eficazmente los recursos» es una de las siete iniciativas emblemáticas que forman parte de la estrategia Europa 2020 que pretende generar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador¹. Es actualmente la principal estrategia de Europa para generar crecimiento y empleo, con el respaldo del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo². Los Estados Miembros y las instituciones de la UE trabajan conjuntamente para coordinar las acciones destinadas a llevar a cabo las reformas estructurales necesarias.

Esta iniciativa emblemática pretende crear un marco político destinado a apoyar el cambio a una economía eficiente en el uso de los recursos y de baja emisión de carbono que nos ayude a:

- mejorar los resultados económicos al tiempo que se reduce el uso de los recursos;
- identificar y crear nuevas oportunidades de crecimiento económico e impulsar la innovación y la competitividad de la UE;
- garantizar la seguridad del suministro de recursos esenciales;
- luchar contra el cambio climático y limitar los impactos medioambientales del uso de los recursos.

Para conseguir una Europa que utilice eficazmente los recursos, necesitamos conseguir mejoras tecnológicas, llevar a cabo cambios importantes en los sistemas energético, industrial, agrícola y de transporte y adoptar cambios de conducta como productores y consumidores. Para ofrecer a las empresas la seguridad que necesitan para invertir ahora y para velar por que las futuras generaciones se beneficien de las inversiones inteligentes, tenemos que empezar a tomar medidas inmediatamente, basadas en un marco reglamentario que proporcione estabilidad a largo plazo. Mejorar la eficiencia de los recursos ofrece también la oportunidad de mantener los

¹ COM(2010) 2020, Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

² Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010; Documento EUCO 13/10.
http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf.

costes bajo control, reduciendo el consumo de materias y energía e impulsando con ello la competitividad en el futuro.

La UE ya ha demostrado que es posible progresar en términos de eficiencia de los recursos. El reciclaje ha empezado a ser una práctica normal en las empresas y los hogares de toda la UE. Desde 1990 hemos reducido las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE en más de un 10 %, mientras que nuestras economías han crecido en torno al 40 %. Estamos reduciendo nuestra dependencia de los combustibles fósiles incrementando la eficiencia energética y desarrollando alternativas. No obstante, ahora tenemos que acelerar los progresos, ampliar los esfuerzos a otros ámbitos y obtener los beneficios que una estrategia fructífera puede aportar para la competitividad, la creación de empleo y la prosperidad.

Esta iniciativa emblemática contribuirá a establecer un enfoque estratégico e integrado que garantice que las medidas concretas ya decididas para 2020 allanen el camino hacia los objetivos a más largo plazo de 2050 y que se adopten otras medidas adecuadas para la consecución de nuestros objetivos. Garantizará que optimizamos las sinergias inherentes a esta estrategia de gran alcance y que identificamos y hacemos frente a los compromisos como parte de una formulación de políticas bien informada. Para ello se necesita un análisis coherente de las razones por las que determinados recursos no se utilizan de manera eficiente. A partir de ahí, será posible abogar por la integración de la eficiencia de los recursos en una amplia gama de ámbitos políticos y desarrollar un conjunto de instrumentos que permita que los responsables políticos impulsen y controlen los avances. Esto contribuirá a incrementar el apoyo y la implicación de las autoridades nacionales, regionales y locales, los interesados y los ciudadanos.

3. APROVECHAR LAS SINERGIAS Y AFRONTAR LOS COMPROMISOS

El enfoque complejo y convergente necesario para establecer una Europa que utilice eficazmente los recursos sólo puede alcanzarse mediante una combinación de políticas que optimice las sinergias y afronte los compromisos entre los diferentes ámbitos y políticas.

He aquí algunos ejemplos típicos de sinergias:

- los empleos creados en sectores relacionados con el crecimiento sostenible suelen ser más seguros y tener gran potencial de exportación y de creación de valor económico;
- las medidas relativas al cambio climático y la eficiencia energética pueden mejorar la seguridad energética y reducir la vulnerabilidad frente a las crisis del petróleo;
- las tecnologías con baja emisión de carbono reducen las emisiones y a menudo disminuyen el nivel de ruido y son beneficiosas para la calidad del aire y la salud pública;
- los impuestos y subvenciones sobre el uso de energía o de otros recursos no sólo pueden utilizarse para fomentar una conducta que dé lugar a una disminución y una mayor eficiencia del consumo, sino que pueden también contribuir a reestructurar las finanzas públicas reduciendo la fiscalidad del trabajo, lo que contribuye a la creación de empleo y al crecimiento de la economía;

- el incremento de los índices de reciclado hará que disminuya la presión sobre la demanda de materias primas primarias, contribuirá a reutilizar materiales valiosos que de lo contrario se desperdiciarían y reducirá el consumo de energía y las emisiones de gas de efecto invernadero procedentes de la extracción y la transformación;
- el perfeccionamiento del diseño de productos puede reducir la demanda de energía y de materias primas y hacer que estos productos sean más duraderos y fáciles de reciclar. Asimismo, sirve de estímulo para la innovación, creando oportunidades empresariales y nuevos empleos;
- si se mejora la eficiencia energética se reduce la necesidad de generar inicialmente energía y las infraestructuras necesarias. A su vez, esto mitiga la presión sobre los recursos terrestres. Por ejemplo, si se redujese el consumo de energía en la UE un 1 %, no necesitaríamos el equivalente a 50 centrales de carbón o a 25 000 turbinas eólicas.

Las políticas en materia de eficiencia de los recursos deben hacer frente de manera adecuada a los compromisos. Si queremos tomar las decisiones correctas tanto ahora como a largo plazo, tenemos que tener en cuenta en su totalidad el ciclo de nuestra forma de utilizar los recursos, incluida la cadena de valor y los compromisos entre las distintas prioridades. Disponer de la información necesaria para valorar las distintas opciones ayudará a los responsables políticos a decidir dónde centrar sus acciones. He aquí algunos ejemplos:

- los esfuerzos por reducir unilateralmente las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel nacional pueden tener un impacto sobre la competitividad de las industrias que más energía consumen y dar lugar a que, si no se mantienen las medidas correctivas, se trasladen fuera de la UE determinadas producciones, las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas y los puestos de trabajo correspondientes;
- los procesos de producción ajustada reducen la energía necesaria para almacenar los productos pero pueden requerir también una mayor actividad de transporte. Esto puede ser aplicable asimismo a la recogida y el reciclado de residuos;
- la utilización de vehículos «verdes» disminuye el uso de combustibles fósiles pero incrementa la demanda de electricidad y de ciertas materias primas, algunas de las cuales están sujetas a restricciones de suministro y están concentradas en unas pocas zonas geográficas (p. ej. elementos de tierras raras para componentes electrónicos, pilas de combustible y litio para pilas);
- los terrenos utilizados para producir alimentos pueden competir con los utilizados para producir energía y ambos pueden competir con los que contribuyen a la biodiversidad o los que proporcionan servicios ecosistémicos como la absorción del carbono de la atmósfera;
- los materiales que mejoran el aislamiento pueden reducir considerablemente la cantidad de energía necesaria para calentar un edificio pero su producción puede requerir más energía;
- la expansión de la energía nuclear puede reducir las emisiones de carbono pero exige reforzar la seguridad nuclear, el tratamiento de sus residuos y la no proliferación;

- la desalinización puede ser una solución a los problemas de suministro de agua pero puede incrementar el consumo de combustibles fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero.

4. COMPONENTES DE LA INICIATIVA EMBLEMÁTICA «UNA EUROPA QUE UTILICE EFICAZMENTE LOS RECURSOS»

Un objetivo fundamental de esta iniciativa consiste en mejorar la seguridad para la inversión y la innovación forjando un acuerdo sobre la visión a largo plazo y garantizando que todas las políticas pertinentes tengan en cuenta la eficiencia de los recursos de forma equilibrada. Ofrece un marco de medidas a largo plazo en un gran número de ámbitos políticos, apoyando los programas relativos al cambio climático, la energía, el transporte, la industria, las materias primas, la agricultura y la pesca, la biodiversidad y el desarrollo regional. Estos distintos componentes deben coordinarse adecuadamente.

Los componentes fundamentales del marco a largo plazo se presentarán en forma de una serie de hojas de ruta coordinadas y destinadas a³:

- esbozar lo que necesita la UE para crear una economía con baja emisión de carbono en 2050, reduciendo entre el 80 % y el 95 % las emisiones de gases de efecto invernadero como parte del esfuerzo mundial para combatir el cambio climático, al tiempo que se mejora la seguridad energética y se fomenta el crecimiento y el empleo sostenibles;
- analizar la forma en que la UE puede dotarse en 2050 de un sistema energético con baja emisión de carbono, con una utilización eficiente de los recursos, y que sea seguro y competitivo. De esta manera los inversores, los investigadores, los responsables políticos y los reguladores tendrán la seguridad necesaria;
- presentar una visión para 2050 de un sistema de transportes con baja emisión de carbono, con una utilización eficiente de los recursos, seguro, competitivo y que elimine todos los obstáculos al mercado interior del transporte, que fomente las tecnologías limpias y modernice las redes de transporte;
- definir objetivos a medio y largo plazo y los medios para conseguirlos, con el objetivo fundamental de separar el crecimiento económico de la utilización de los recursos y de su impacto medioambiental.

Las medidas a medio plazo deben ser coherentes con este marco a largo plazo. Algunas de estas medidas ya han sido identificadas. Entre ellas cabe citar:

- un Plan de eficiencia energética para 2020 que identifique las medidas para lograr unos ahorros de energía del 20 % en todos los sectores, que irá seguido por una normativa destinada a garantizar la eficiencia y el ahorro energéticos;
- unas propuestas destinadas a reformar la Política Agrícola Común, la Política Pesquera Común, la política de cohesión, las infraestructuras de energía y las redes de transporte transeuropeas en el contexto del próximo presupuesto de la UE con objeto de adaptar dichos sectores a los requisitos de una economía con baja emisión de carbono y que utilice los recursos con eficiencia;

³ El anexo 1 presenta una visión general para 2011 basada en el Programa de Trabajo de la Comisión.

- una nueva estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020 que ponga freno al deterioro y restablezca la biodiversidad y los servicios ecosistémicos teniendo en cuenta las presiones sobre los ecosistemas;
- medidas destinadas a hacer frente a los desafíos en los mercados de productos básicos y las materias primas⁴ que, entre otras cosas, evalúen periódicamente la situación en lo que se refiere a las materias primas fundamentales y que definan una política comercial destinada a garantizar el suministro sostenible de materias primas por parte de los mercados mundiales. Esas medidas contribuirán a garantizar la coherencia entre la política de la UE en lo que respecta a las materias primas y su política exterior, incluida la promoción de la buena gobernanza, la transparencia de las actividades y la creación de valor añadido local en los países en desarrollo. Esto fomentará la extracción, el reciclaje, la investigación, la innovación y las soluciones de sustitución en la UE;
- una estrategia destinada a convertir a la UE en una «economía circular» basada en una sociedad del reciclado a fin de reducir la producción de residuos y utilizarlos como recursos;
- unas medidas tempranas en materia de adaptación al cambio climático con objeto de reducir al mínimo los peligros para los ecosistemas y la salud humana, apoyar el desarrollo económico y contribuir a ajustar nuestras infraestructuras para adaptarse a los cambios climáticos inevitables;
- una política del agua que convierta en prioritarias las medidas de ahorro de agua y de mejora de su eficiencia, a fin de garantizar que se disponga de ésta en cantidad suficiente y con la calidad adecuada, que se use de forma sostenible y con una aportación mínima de recursos y que, en último término, se devuelva al medio ambiente con una calidad aceptable.

Puede encontrarse más información sobre las medidas que deben adoptar la UE y los Estados miembros en la descripción de la Iniciativa Emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» en la Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia Europa 2020⁵. El siguiente recuadro contiene algunos ejemplos concretos de las medidas de la UE que ya están en marcha. En la página web de la Comisión⁶ se incluyen otros ejemplos de medidas en aras de la eficiencia de los recursos tomadas por los Estados miembros y los socios internacionales, así como ciertas medidas tomadas por las empresas en distintos sectores con objeto de mejorar la eficiencia de los recursos:

Ejemplos concretos de las medidas de la UE que ya están en marcha

Tal como se indica en la iniciativa emblemática «Unión por la innovación» de la Estrategia Europa 2020, unos objetivos y estándares medioambientales más estrictos que establezcan unos objetivos ambiciosos y sean predecibles a largo plazo confieren un gran impulso a la innovación ecológica. El Protocolo de Kyoto es un ejemplo de ello. Los análisis de la Oficina Europea de Patentes y del PNUMA indican que los porcentajes de patentes correspondientes a tecnologías de energías limpias superaron los correspondientes a tecnologías fósiles tras la adopción del Protocolo en 1997⁷. A escala de la UE, el paquete sobre el clima y la energía ha dado un nuevo paso adelante: reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, consiguiendo unos precios correctos (intercambio de

⁴ COM(2011) 25.

⁵ COM(2010) 2020, p. 14-15.

⁶ <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe>.

⁷ <http://www.epo.org/topics/issues/clean-energy/study.html>

derechos de emisión), estableciendo unos objetivos que orienten las futuras medidas, impulsando las nuevas tecnologías y diversificando el suministro de energía. El régimen de intercambio de derechos de emisión es un ejemplo de cómo puede incitarse a las fuerzas del mercado a utilizar los recursos de manera más eficaz. Los precios del carbono resultantes, que integran los costes de los recursos con altas emisiones de carbono, impulsan la innovación y las futuras posibilidades de crecimiento.

En 2008, la UE revisó el marco legislativo de los residuos sobre la base de la totalidad del ciclo de vida de los recursos, desde su producción a su eliminación, haciendo hincapié en la prevención, la reutilización, el reciclado y la recuperación de los residuos («jerarquía de los residuos»). Los Estados miembros deben elaborar planes de gestión de residuos que abarquen el tipo, la cantidad y las fuentes de residuos así como los sistemas de recogida. Además, hay que elaborar también planes de prevención de residuos con objeto de romper el vínculo entre crecimiento económico y generación de residuos. Una mejor gestión de los residuos puede contribuir a reducir considerablemente las emisiones de CO₂. Por ejemplo, cada año la UE elimina materiales reciclables tales como papel, vidrio, plásticos, aluminio y acero por valor de 5 250 millones EUR. Si todo ello se reciclara, se podría evitar el equivalente a 148 millones de toneladas de emisiones de CO₂ al año. La mejor gestión de los residuos municipales podría evitar la emisión de 92 millones de toneladas de gases de efecto invernadero en 2020 en comparación con 1995. Si los países reciclaran un 70 % de sus residuos, se crearían al menos 500 000 nuevos empleos en Europa.

En el ámbito de la eficiencia energética, se espera que las nueve primeras medidas con arreglo a la Directiva sobre diseño ecológico reduzcan en 2020 el consumo de energía en cerca de 340 TWh, es decir, el equivalente de lo que producen 77 centrales eléctricas normales. Se espera que la Directiva refundida sobre eficiencia energética de los edificios, que entró en vigor en julio de 2010, dé lugar en 2020 a una reducción similar del consumo final de energía de la UE, es decir, en torno al 5 %. También están dando resultados positivos otras políticas de la UE, en particular la financiación de la eficiencia energética con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión. Por ejemplo, Francia utilizará los fondos de la UE disponibles para reducir en más de la mitad el consumo de energía por metro cuadrado de su parque inmobiliario.

Los recursos se usan a menudo de forma ineficiente debido a que no se dispone de información sobre los costes reales para la sociedad que su uso supone, lo que da lugar a que ni las empresas ni los particulares adapten en consecuencia su conducta. Las medidas políticas destinadas a mejorar la eficiencia de los recursos y la competitividad económica en general deben hacer más hincapié en «conseguir precios correctos», y transparentes para los consumidores, por ejemplo en los ámbitos del transporte, la energía y el uso de las aguas, de tal modo que los precios reflejen plenamente los costes para la sociedad de la utilización de los recursos (por ejemplo, en medio ambiente y en salud) y no creen incentivos perversos. A este respecto, las tecnologías de la información y la comunicación pueden desempeñar un papel decisivo gracias, por ejemplo, a los contadores inteligentes.

Además, será importante prestar apoyo público y coordinado a la I + D y la innovación en toda la UE, a fin de aumentar la disponibilidad y el rendimiento de las tecnologías necesarias. Al igual que con todas las nuevas tecnologías, es necesario analizar previamente la forma de garantizar la gestión adecuada de los posibles impactos negativos.

Las políticas destinadas a incrementar la eficiencia de los recursos al tiempo que contribuyen a la competitividad de las industrias de la UE deben estar bien equilibradas y tener en cuenta tanto la demanda, por ejemplo, mediante contratos públicos verdes y la mejora de la información a los consumidores, como la oferta. Además, la eficiencia de los recursos será a menudo uno de los elementos fundamentales de las estrategias sectoriales, aunque no el único. En cada ámbito político y para cada instrumento político es necesario llevar a cabo un análisis adecuado mediante procesos de valoración y evaluación de impacto. Es necesario

analizar en profundidad los respectivos costes y beneficios de las medidas para determinar las políticas más adecuadas en cada caso.

5. CONSTRUIR LA BASE DE CONOCIMIENTOS Y APLICAR UN ENFOQUE ANALÍTICO SÓLIDO

Cuando sea posible, el análisis de las medidas que forman parte de la iniciativa emblemática debe basarse en premisas, parámetros y bases comunes, así como en perspectivas compartidas a medio y largo plazo. Así se contribuirá a garantizar que los análisis ofrecen una base sólida para las decisiones políticas, a fin de conseguir reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros objetivos pertinentes con una buena relación coste/eficacia en todos los sectores pertinentes.

Como primer paso, a comienzos de 2011, la Comisión presentará unas hipótesis de modelización conjuntas de aquí a 2050 en el ámbito de las políticas relativas al clima, la energía y el transporte. En el anexo 2 se recogen las premisas y parámetros comunes utilizados en la hipótesis de referencia, y un abanico de variaciones posibles que pueden ser relevantes para aspectos concretos en el ámbito de la eficiencia de los recursos. Los resultados preliminares de la modelización indican que es posible lograr una reducción del 80 % en la emisión de gases de efecto invernadero en 2050 usando tecnologías como la captura y el almacenamiento de carbono, las energías renovables, la energía nuclear y la electrificación, siempre que los precios del carbono alcancen un nivel adecuado, que las infraestructuras y los mercados funcionen correctamente y que las tecnologías necesarias puedan alcanzar una amplia difusión. Si se aplica la política necesaria y las infraestructuras, la tecnología y los mercados evolucionan correctamente, estos resultados preliminares sugieren que los sectores de la generación de electricidad residencial e industrial deberían reducir sus emisiones en más del 80 %; el transporte en torno al 60 % y la agricultura en torno al 40 %.

El hecho de que la eficiencia de los recursos exija tomar medidas en un número tan amplio de ámbitos añade una especial complejidad a la modelización. Los modelos existentes se centran en ámbitos y sectores políticos determinados tales como la energía y el transporte. No pueden abarcar en su totalidad el impacto del uso de los recursos en los ecosistemas, las empresas, la economía y la sociedad en su conjunto, ni la interdependencia de las medidas políticas. La Comisión llevará a cabo nuevos análisis para evaluar los impactos en el conjunto de la economía y para mejorar su capacidad de modelizar en otros ámbitos pertinentes para la eficiencia de los recursos tales como la agricultura, la industria y el medio ambiente.

Para construir la base de conocimientos será también necesario llevar a cabo nuevos trabajos de evaluación de las políticas y recoger datos sobre el ciclo vital con vistas a desarrollar en mayor medida las políticas y preparar las evaluaciones de impacto, basándose, entre otras, en las actividades realizadas en varios sectores con arreglo a los Programas Marco de Investigación. En este contexto, será también necesario encontrar modos más armonizados y transparentes de medir los impactos medioambientales.

6. LA EFICIENCIA DE LOS RECURSOS ES UN PROBLEMA MUNDIAL CADA VEZ MAYOR

Teniendo en cuenta la dimensión mundial de problemas medioambientales clave tales como el cambio climático, la biodiversidad, la explotación del suelo, la deforestación, los impactos externos de las pautas de consumo y producción, la

competitividad, la seguridad del suministro y el acceso, la UE necesita hacer frente a los aspectos de la eficiencia de los recursos a nivel internacional y cooperar estrechamente con socios clave, incluidos los países candidatos o vecinos. Existen buenas razones para ello:

En primer lugar, existe una concienciación internacional cada vez mayor de la importancia estratégica de evitar riesgos en el suministro de recursos tales como las tierras raras, los caladeros, el suelo, la energía y el agua. Los desarrollos tecnológicos tales como el litio para las baterías de los coches eléctricos, suelen estar vinculados a materias primas fundamentales procedentes de todo el planeta.

En segundo lugar, la acción concertada a escala mundial puede contribuir a atenuar el incremento de la demanda mundial. Así pues, la eficiencia de los recursos debe ser un elemento fundamental de nuestras relaciones exteriores, especialmente con los grandes consumidores de recursos como son las economías emergentes. Por ejemplo, una de las consecuencias más importantes del crecimiento de las economías emergentes como consumidores de energía consiste en que determinarán cada vez más la forma en que se utiliza la energía a escala mundial. Lo mismo ocurre con otros productos clave. Esto tiene repercusiones para las pautas mundiales de suministro, pero también para los intereses de los productores, inversores y consumidores europeos en las economías emergentes.

En tercer lugar, la cooperación internacional puede dar lugar al intercambio de cualificaciones, tecnologías y buenas prácticas. Los socios están realizando grandes esfuerzos para incrementar la eficiencia de sus recursos. Como ejemplos cabe citar el llamado «concepto 3R» de Japón consistente en «reducir, reutilizar y reciclar»; el nuevo proyecto de plan quinquenal de China y sus grandes inversiones en «tecnologías limpias» y el liderazgo de Corea del Sur en el «crecimiento verde». La UE debe incrementar sus esfuerzos en estos ámbitos para fortalecer su posición competitiva y aprovechar las oportunidades que ello ofrece. Asimismo, existen muchas posibilidades de cooperación internacional en estos ámbitos. Por ejemplo, la Comisión Europea está impulsando la cooperación con China en materia de eficiencia de los recursos en ámbitos tales como las redes, la generación de energía y el sector de la construcción mediante diálogos a nivel ministerial, programas concretos de investigación y cooperación entre expertos.

A través de sus relaciones comerciales exteriores, la UE debe continuar sus esfuerzos para proporcionar unas condiciones equitativas para la industria, mejorar las condiciones para el suministro sostenible de materias primas y promover la liberalización del comercio de bienes y servicios medioambientales, para garantizar la competitividad de la industria a nivel internacional. Un mejor despliegue de las tecnologías verdes ofrecería ventajas medioambientales y mejoraría la eficiencia de los procesos de producción, favoreciendo un uso más eficaz a nivel mundial de los recursos naturales escasos.

A la UE le interesa enormemente mejorar la cooperación en materia de eficiencia de los recursos con los socios internacionales. Ello contribuiría a alcanzar su objetivo de desarrollo sostenible y a la eficacia de las estrategias de reducción de la pobreza en los países en desarrollo que dependen de los recursos. También ayudaría a reducir la demanda cada vez mayor de recursos mundiales, fomentando el cambio hacia modos más limpios de generación y transmisión de energía. La Conferencia Internacional Río+20 sobre desarrollo sostenible que se celebrará en 2012 se centrará en la «economía verde» y en la gobernanza ambiental y ofrecerá una buena oportunidad

para que la UE aborde la cuestión de la eficiencia de los recursos con los socios mundiales.

7. GOBERNANZA Y SEGUIMIENTO DE LOS AVANCES

La UE necesita instrumentos para controlar y medir los avances en materia de eficiencia de los recursos. Los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 ya ofrecen algunos parámetros fundamentales como la reducción en un 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (30 %, si las condiciones son favorables), alcanzar un 20 % de energía de fuentes renovables y una mejora de la eficiencia energética del 20 %. Sin embargo, se necesitan indicadores que contemplen aspectos tales como la disponibilidad de los recursos naturales, su situación, la eficiencia de su uso, la generación de residuos y los índices de reciclaje, el impacto sobre el medio ambiente y la biodiversidad. La Comisión trabaja para garantizar que se dispone de los indicadores adecuados para realizar el seguimiento y los análisis adecuados basándose, por ejemplo, en los indicadores de desarrollo sostenible.

La gobernanza efectiva y el seguimiento de los avances son fundamentales para garantizar que la UE consigue unos patrones de producción y consumo más eficientes desde el punto de vista de los recursos. Las medidas de la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» están estrechamente relacionadas con otras iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020, concretamente, las iniciativas referentes a la política industrial, la Unión por la innovación, la agenda digital y la agenda de nuevas cualificaciones y empleos⁸, así como las medidas conexas adoptadas por los Estados miembros.

La gobernanza y el seguimiento se enmarcarán en la Estrategia Europa 2020 e integrarán los elementos pertinentes de la Estrategia de desarrollo sostenible con objeto de velar por su coherencia general. Se basarán en un análisis de las políticas de la UE y de los Estados miembros en sus Programas Nacionales de Reforma como parte del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁹. Esto formará parte del Semestre Europeo en 2012.

8. CONCLUSIÓN

Para la UE, el hecho de centrarse en la eficiencia de los recursos en la definición de las políticas es tanto una necesidad como una oportunidad. La presente iniciativa emblemática establece un marco para contribuir a garantizar que las estrategias a largo plazo en ámbitos tales como la energía, el cambio climático, la investigación y la innovación, la industria, el transporte, la agricultura, la pesca y la política de medio ambiente consiguen resultados en materia de eficiencia de los recursos.

Como paso siguiente, la Comisión propondrá estrategias concretas destinadas a mejorar la eficacia de los recursos en los distintos ámbitos políticos, tal como se recoge en el anexo 1.

La Comisión invita al Consejo, al Parlamento Europeo, a los parlamentos nacionales, al Comité de las Regiones, al Comité Económico y Social Europeo, a los países

⁸ COM(2010) 614, COM(2010) 546, COM(2010) 245.

⁹ COM(2011) 11, Europa 2020 Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis.

candidatos, así como a los interesados, a contribuir a desarrollar en mayor medida dichas estrategias y a fomentar la eficiencia de los recursos.

Anexo 1: Iniciativas previstas en 2011 para contribuir a la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos»¹⁰

Primer trimestre de 2011	Plan de trabajo para una economía basada en un bajo nivel de emisiones de carbono para 2050	Esbozará las posibles vías para conseguir una economía basada en un bajo nivel de emisiones de carbono con objeto de reducir entre el 80 y el 95 % las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050 al tiempo que se mejora la seguridad energética de la UE y se fomenta el crecimiento y el empleo sostenibles, incluidos plazos, contribuciones sectoriales e implicaciones de las políticas que deben aplicarse en los próximos años.
Primer trimestre de 2011	Plan Europeo de Eficiencia Energética para 2020	Identificará las medidas para lograr ahorros de energía del 20 % en todos los sectores e irá seguido por una directiva sobre eficiencia y ahorro energéticos en el tercer trimestre de 2011.
Primer trimestre de 2011	Libro Blanco sobre el futuro del transporte	Presentará un panorama con un sistema de transporte para el año 2050 con baja emisión de carbono, utilización eficiente de los recursos, seguro y competitivo que elimina todos los obstáculos al mercado interior del transporte, promueva las tecnologías limpias y modernice las redes de transporte.
Primer trimestre de 2011	Comunicación sobre una nueva política y una nueva estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2020	Establecerá los compromisos que la UE desde considerar en el contexto de los esfuerzos internacionales y habida cuenta de la presión sobre los ecosistemas. La estrategia establecerá varios objetivos secundarios que servirán de base para la acción.
Primer trimestre de 2011	Comunicación relativa a los retos que plantean los mercados de los productos básicos y las materias primas	Identificará, entre otras cosas, las materias primas fundamentales y adoptará medidas integradas que contribuyan a garantizar el suministro sostenible de materias primas a la UE, a partir tanto de los recursos nacionales como de los mercados mundiales, subrayando también el papel de la política comercial en este ámbito. Promoverá la extracción, el reciclado, la investigación, innovación y las soluciones de sustitución en la UE. Por último, mejorará la coherencia entre la política relativa a las materias primas y la política exterior de la UE.
Primer trimestre de 2011	Revisión de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía	Modernizará el marco de la fiscalidad de la energía de modo que apoyará mejor el objetivo altamente prioritario del crecimiento sostenible, fomentando una economía que utilice los recursos de modo más eficiente, más competitivo y más verde.
Segundo trimestre de 2011	Plan de trabajo para una Europa que utilice eficazmente los recursos	Se basará en otras iniciativas y las complementará, con objeto, principalmente, de incrementar la productividad de los recursos y de separar el crecimiento económico del uso de los recursos y de su impacto medioambiental.

¹⁰ Véanse los Programas de Trabajo de la Comisión para 2010 y 2011 (COM(2010) 135 y COM(2010) 623).

<p>Tercer trimestre de 2011</p>	<p>Política agrícola común Política pesquera común Política de cohesión Instrumento de infraestructura energética Revisión del programa RTE-T</p>	<p>Las propuestas de reforma de estas políticas contribuirán a alinearlas con las actuales prioridades políticas, especialmente con la Estrategia Europa 2020 y con la presente iniciativa emblemática.</p>
<p>Cuarto trimestre de 2011</p>	<p>Plan de trabajo sobre las energías de aquí a 2050</p>	<p>Explorará las posibles vías hacia un sistema de energía de la UE con bajas emisiones de carbono y eficiente en términos de recursos y los posibles retos conexos.</p>
<p>2011</p>	<p>Redes inteligentes</p>	<p>Ofrecerá un marco para la implantación de redes inteligentes en los Estados Miembros para mejorar la eficiencia energética, apoyar el despliegue de las energías renovables y establecer una infraestructura para los vehículos eléctricos.</p>
<p>2011</p>	<p>Seguridad del suministro de energía y cooperación internacional</p>	<p>Constituirá un análisis exhaustivo de la dimensión exterior de la política de la UE en materia de energía.</p>
<p>2011</p>	<p>Revisión de las sustancias prioritarias de la Directiva marco sobre el agua</p>	<p>Revisará las sustancias prioritarias que plantean riesgos a escala de la UE para el medio acuático o a través del mismo.</p>
<p>2011</p>	<p>Estrategia para una competitividad sostenible del sector de la construcción de la UE</p>	<p>Indicará cómo reforzar la competitividad del sector haciendo frente, al mismo tiempo, a los retos sociales presentes y futuros hasta 2020.</p>
<p>2011</p>	<p>Estrategia europea y Plan de acción hacia una bioeconomía sostenible para 2020</p>	<p>Esto incluye completar un Espacio Europeo de Investigación y poner en marcha una Asociación Europea de Innovación en los sectores de la bioeconomía. Promoverá la integración de los diferentes sectores y políticas de la bioeconomía, mejorará las condiciones marco para la innovación y estimulará la reforma de los sistemas de I+D e innovación de los Estados miembros.</p>
<p>2011</p>	<p>Plan estratégico sobre tecnología del transporte</p>	<p>Presentará un programa estratégico a medio plazo para la investigación, la innovación y el despliegue, resaltando el modo en que la tecnología avanzada del transporte puede contribuir a los objetivos del Libro Blanco sobre el futuro del transporte, incluida la puesta en marcha de una Asociación Europea de Innovación en Movilidad Inteligente</p>
<p>2011</p>	<p>Revisión de la legislación en materia de seguimiento y presentación de informes sobre la emisión de gases de efecto invernadero</p>	<p>Mejorará el seguimiento del objetivo «Clima Europa 2020» al tiempo que intentará reducir las cargas administrativas innecesarias.</p>

Anexo 2: Hipótesis fundamentales de modelización de la UE y posibles variaciones de parámetros

(se indican los valores mínimo y máximo de la gama de modulación de cada premisa o parámetro ya sea individual o conjuntamente con objeto de determinar las sensibilidades y desarrollar hipótesis políticas. Las variaciones pertinentes han sido elegidas en función del tema principal del análisis específico)

Parámetro	Hipótesis de referencia (tendencias y políticas actuales)	Variación mínima	Variación máxima
Políticas	Sólo las políticas y medidas actuales, incluidos el comercio de derechos de emisión, el 20 % de fuentes renovables de energía, y los objetivos de reducción de los gases de efecto invernadero no incluidos en el comercio de derechos de emisión.	Medidas fragmentarias contra el cambio climático – Acuerdo de Copenhague para los interlocutores no pertenecientes a la UE.	Medidas coordinadas contra el cambio climático a escala mundial coherentes con el límite de 2° C.
Crecimiento del PIB	Medio plazo según se define en la «Estrategia Europa 2020». «Recuperación tibia» - Europa sufrirá una pérdida permanente de riqueza pero volverá a crecer con unas tasas coherentes con las previsiones a largo plazo del PIB establecidas en el Informe de 2009 de la DG ECFIN sobre el envejecimiento demográfico.	«Década perdida» - Europa habrá sufrido una pérdida permanente de riqueza y de potencial de crecimiento futuro.	«Recuperación sostenible» - Europa puede volver plenamente al anterior ritmo de crecimiento e incrementar su potencial para superarlo.
Precios de importación de combustibles fósiles	Precio del crudo en torno a 105 USD (2008)/barril en 2030; 125 USD (2008)/barril en 2050; evolución coherente de los precios del gas y el carbón.	Precios de los combustibles fósiles como en la hipótesis de referencia; importante riesgo de crisis petroleras (p. ej., multiplicación por dos de los precios del crudo) en caso de que aparezcan limitaciones de los recursos.	Precios bajos de importación del crudo en torno a 80 USD/barril en 2030 y 70 USD en 2050, coherentes con la lucha mundial contra el cambio climático.
Captura y almacenamiento de carbono	Demostración a gran escala finalizada con éxito en 2020; el despegue comercial se inicia a partir de 2020 en función de la situación competitiva a los precios del carbono existentes.	Importante retraso del despliegue y de las reducciones de costes subsiguientes debido a la demora del éxito de la demostración y/o a la falta de aceptación pública de la tecnología.	Despliegue más rápido debido al incentivo que suponen los mayores precios del carbono. Aplicación generalizada también para el gas y los procesos industriales.
Generación de energía nuclear	Sustitución de las antiguas plantas nucleares por otras nuevas en los sitios existentes. Nuevas plantas nucleares en Polonia e Italia eliminación gradual de la energía nuclear en Bélgica y Alemania de conformidad con la legislación tal como se especifica en la hipótesis.	Menos capacidad nuclear debido a la escasa aceptación pública de la energía nuclear.	Al resolver los problemas de seguridad y de los residuos, se incrementa la aceptación pública por lo que los Estados miembros aplican los cambios planificados de sus políticas nucleares.

Fuentes renovables de energía (FRE)	Aprendizaje tecnológico y disminuciones de costes como las registradas en los últimos años y supresión de los obstáculos administrativos. Eliminación gradual de las subvenciones a las tecnologías maduras e importantes inversiones en redes nuevas e inteligentes.	Las políticas de FRE se mantienen como en la hipótesis de referencia; ninguna nueva política de FRE después de 2020. Pocos avances en el aprendizaje tecnológico de FRE en ningún lugar.	Políticas climáticas más estrictas, refuerzo de las políticas nacionales de promoción de las FRE y del marco europeo, p. ej., mayor apoyo y más fomento de la expansión de las redes (inteligentes) que produce una aceleración de las reducciones de costes y del aprendizaje tecnológico; rápida paridad de la red solar e integración efectiva de la energía solar en el mercado.
Eficiencia energética	Incremento moderado de la eficiencia energética. El crecimiento económico se separa del uso de energía pero se está lejos de alcanzar el potencial de ahorro económico existente.	Las restricciones financieras limitan el despliegue de las opciones existentes de ahorro de energía en los sectores de mayor consumo.	La hipótesis de «crecimiento sostenible» se ve reforzada por una fuerte inversión en tecnologías y soluciones de eficiencia energética que produce importantes ahorros de energía.
Transporte	Continúan las tendencias actuales según las cuales la demanda de flete crece al ritmo del PIB y el transporte de pasajeros un poco menos que el PIB. Se siguen utilizando las actuales tecnologías automovilísticas disponibles.	Tendencias de la hipótesis de referencia combinadas con importantes retrasos y límites de los avances técnicos y de las reducciones de costes de las tecnologías con baja emisión de carbón tales como los vehículos electrónicos, ausencia de un marco político favorable.	Éxito en el paso a la gestión de la demanda, en conseguir unos precios adecuados y en acelerar la innovación tecnológica lo que hace posible generalizar la electrificación.
Calidad del aire	Legislación sobre la calidad del aire cada vez más estricta, más allá de los niveles establecidos en la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire, en particular (nuevos) límites para las PM ₁₀ , límites (nuevos y vinculantes) para las PM _{2,5} (niveles indicativos para 2020 establecidos en la Directiva relativa a la calidad del aire), y (nuevos) valores máximos de ozono para comenzar a aplicarlos en 2020 y que los Estados miembros los cumplan en 2030. Posteriormente, hacer poco a poco que la legislación sobre la calidad del aire sea cada vez más estricta pero aún lejos de aplicar unos niveles de calidad del aire que <u>no</u> tengan efectos negativos importantes para la salud o el medio ambiente en 2050.	Sin novedades, es decir aplicación de la legislación vigente sobre estándares de la calidad del aire (SO ₂ , NOx, CO, PM, ozono, benzo(a)pireno, metales pesados), la mayor parte de los Estados miembros los aplicará en 2020. Posteriormente, legislación sobre la calidad del aire cada vez más estricta pero muy probablemente aún alcanzará niveles de la calidad del aire que produzcan <u>algún</u> impacto negativo importante para la salud o el medio ambiente en 2050.	Estándares de la calidad del aire más ambiciosos acordados de 2020 en adelante, alcanzando así gradualmente unos niveles de calidad del aire que no produzcan ningún impacto negativo importante para la salud o el medio ambiente (p. ej., según se establece en las directrices sobre calidad del aire de la OMS) y total aplicación con éxito por parte de los Estados miembros en 2050.

Biodiversidad	Plena aplicación de Natura 2000 en la UE e incremento de las zonas marinas protegidas, conectividad entre los sitios y medidas de protección de la biodiversidad en el marco de la PAC.	Escasa aplicación de los requisitos de la red Natura 2000 en la UE y poca conectividad entre los sitios de Natura 2000.	Como en la hipótesis de referencia, pero plena protección de toda la biodiversidad de la UE, restauración de los servicios de biodiversidad y de ecosistemas como en el objetivo de la Estrategia de la UE para la biodiversidad y aplicación del concepto de infraestructura ecológica.
Gestión de los residuos	Plena aplicación de la legislación de la UE sobre los residuos, en particular por lo que se refiere a la consecución de los objetivos en materia de reciclado y de reducción de los residuos.	Unos pocos Estados miembros no alcanzan sus objetivos en materia de reciclado; escasa reducción de los residuos.	Alineamiento con los resultados de los Estados miembros más avanzados en materia de prevención, reutilización y reciclado de residuos; reducción de los residuos en un 15 %. No existe ningún vertedero en ningún Estado miembro.
Agua dulce	Una parte cada vez mayor del territorio de la UE se halla bajo presión y las sequías son más frecuentes y extensas. Mayor huella energética del uso del agua ya que una parte mayor tendrá que proceder de suministros alternativos de agua como la desalinización. Se aplican los requisitos de la Directiva Marco sobre el agua y la mayor parte de las cuencas alcanzan una buena situación ecológica.	Una gran parte del territorio de la UE se halla bajo presión y las sequías son más frecuentes y extensas (agravado por el cambio climático). Las inundaciones son también cada vez más frecuentes y/o intensas. Elevada huella energética del uso del agua. Los requisitos de la Directiva Marco sobre el agua solo se aplican parcialmente y no se alcanza una buena situación ecológica en todas las cuencas.	Se gestiona la demanda de agua para garantizar una correcta asignación de los recursos disponibles a los usuarios de agua que respete el medio ambiente. La huella energética del consumo de agua es pequeña ya que el agua se gestiona de forma sostenible.

<p>Agricultura y explotación del suelo</p>	<p>La producción agrícola aumenta considerablemente pero el rendimiento se incrementa moderadamente debido a la implantación gradual de tecnologías modernas en los países en desarrollo. La base de países exportadores crece pero la demanda de alimentos/energía puede seguir ejerciendo una presión sobre el suelo, que dé lugar a cierta deforestación y a que nuevas zonas se dediquen al cultivo (principalmente pastos y tierras agrícolas marginales), dando lugar al aumento de la emisión de gases de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad.</p>	<p>La producción agrícola aumenta considerablemente para alimentar a una población mundial cada vez más numerosa y rica. Estancamiento del rendimiento debido al lento progreso tecnológico y a la agricultura extensiva, que da lugar a una baja producción de grano en los grandes países exportadores en relación con la demanda del mercado y a una producción concentrada en un número de países exportadores relativamente pequeño. Los efectos del cambio climático pueden dar lugar a la periódica disminución de rendimiento en amplias zonas, dando lugar a bruscos aumentos de los precios de los productos alimenticios que agravarán los problemas de seguridad alimentaria. En respuesta a la fuerte presión de la demanda de alimentos, la deforestación continúa, ya que un número considerable de nuevas tierras se dedica al cultivo. La intensificación de la producción agrícola y de la deforestación acentúa la presión sobre la biodiversidad y provoca un aumento de la emisión de gases de efecto invernadero.</p>	<p>La producción agrícola aumenta considerablemente pero el rendimiento se incrementa rápidamente debido a la mejora de las tecnologías de semillas y plantas, al riego localizado, etc. Así, la mayor demanda de alimentos/energía ejerce menos presión sobre el suelo, lo que supone menos deforestación y menos nuevas zonas dedicadas al cultivo (principalmente pastos y tierras agrícolas marginales).</p>
--	--	---	--